

En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y, cada vez con mayor intensidad, de retorno de migrantes. La dimensión que tienen estos fenómenos hacen que México sea, dentro del continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional.

CAPÍTULO II

Violencia y discriminación en contra de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México

A. Consideraciones generales del fenómeno migratorio en México

53. En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y, cada vez con mayor intensidad, de retorno de migrantes. La dimensión que tienen estos fenómenos hacen que México sea, dentro del continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional. La Comisión observa que como consecuencia de las marcadas desigualdades económicas y de oportunidades entre los principales países de origen y países de destino de migrantes en la región, la pobreza y las dificultades para acceder a condiciones de vida digna, la violencia ocasionada por la delincuencia organizada y común, las violaciones a los derechos humanos, la discriminación en contra de ciertos grupos vulnerables de población, las necesidades de reunificación familiar, los desastres naturales, así como la posición geográfica de México plantean para el Estado mexicano grandes desafíos respecto a cómo gestionar desde un enfoque de derechos humanos la afluencia de flujos migratorios mixtos⁴⁵.

54. Debido a su ubicación geográfica, México se encuentra en una posición estratégica para toda clase de flujos migratorios y comerciales, los cuales se trasladan de sur a norte y viceversa. México limita al norte con los Estados Unidos de América, al sur con Guatemala y Belice, al este con el golfo de México y el mar Caribe y al oeste con el océano Pacífico. El hecho de que México haga frontera con el sur de los Estados Unidos de América, principal país de inmigración a nivel mundial⁴⁶, explica por qué el corredor migratorio entre

⁴⁵ Los flujos migratorios mixtos son aquellos que comprenden migrantes económicos, refugiados, solicitantes de asilo, personas con necesidades de protección complementaria, víctimas de trata de personas, migrantes objeto de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, mujeres migrantes y migrantes por motivos ambientales, entre otros.

⁴⁶ Estados Unidos de América es el principal país de destino de los migrantes a nivel mundial. Se estima que para 2013 había alrededor de 46 millones de migrantes internacionales en dicho país, de los cuales los mexicanos representan el mayor grupo de migrantes por país. Para mayor información, véase, entre otros: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. 2013; también véase, CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.78/10, aprobado el 30 de diciembre de 2010, párr. 2.

estos dos países es el de mayor flujo a nivel mundial⁴⁷. México representa una antesala obligada de flujos migratorios mixtos, los cuales comprenden miles de migrantes, tanto en situación regular como irregular, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas que tienen por destino principal los Estados Unidos de América y en menor medida Canadá.

55. En sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano sugirió la no utilización de la expresión “flujos migratorios mixtos”, toda vez que consideró que la misma resultaba incompatible con su normativa nacional, la cual establece regímenes diferentes para las personas migrantes, los asilados y los refugiados.⁴⁸ Al respecto, la Comisión estima pertinente precisar que los flujos migratorios mixtos son aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes perfiles de personas, tales como migrantes (económicos y otros tipos de migrantes), solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y otros grupos vulnerables. En este orden de ideas, la utilización de la expresión “flujos migratorios mixtos” responde a las características mismas de los movimientos de población, es decir, a que éstos comprenden diferentes perfiles de personas y no a la manera en la que el Estado da respuesta a los diferentes grupos de personas que integran dichos flujos, a través del establecimiento de regímenes normativos diferentes para cada uno de estos grupos. La información y las cifras que se presentan a lo largo del presente informe evidencian que los flujos migratorios en México son mixtos. Asimismo, el hecho de que el Estado mexicano haya establecido diferentes regímenes normativos para atender a estos grupos de población en el contexto de la migración es otro elemento que evidencia que en México se dan flujos migratorios mixtos.

1. México como país de origen de migrantes

56. Como consecuencia de factores económicos, históricos y geográficos, México es en la actualidad el segundo país de emigración a nivel mundial, con un estimado de 13 millones de migrantes internacionales,⁴⁹ lo cual significa que más del 10 % de la población total del país vive por fuera del territorio mexicano. De acuerdo con datos de la División de Población de las Naciones Unidas, de los 46 millones de inmigrantes que viven en

⁴⁷ THE WORLD BANK, *Migration and Remittances Factbook 2011*, 2nd ed., p. 5. En este mismo sentido, véase OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Ginebra, 2010, p. 160.

⁴⁸ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 9. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁴⁹ NACIONES UNIDAS – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES – DIVISIÓN DE POBLACIÓN, *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. 2013. Disponible en: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>. También véase, CONNOR, Phillip, COHN, D’Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Estados Unidos en la actualidad, se estima que cerca de 13 millones de estos migrantes provienen de México, lo cual significa que uno de cada tres migrantes en Estados Unidos es mexicano.⁵⁰ Las estimaciones del PEW Hispanic Center señalaban que en marzo de 2010 había 11,2 millones de migrantes en situación irregular en Estados Unidos, de los cuales 6.5 millones eran mexicanos, es decir, los mexicanos representan el mayor grupo de migrantes en situación irregular en Estados Unidos, con un 58 % del total.⁵¹ El porcentaje de migrantes mexicanos en situación irregular se ha mantenido sin cambios significativos por más de una década.⁵²

57. A su vez, los migrantes mexicanos generan grandes beneficios en términos de remesas para México. Para 2012, México seguía siendo el principal receptor de remesas a nivel del continente americano y el cuarto mayor receptor de remesas a nivel mundial, después de India, China y Filipinas, con un estimado de 23 billones de dólares para ese año.⁵³ En términos relativos, las remesas representan para el PIB de México la segunda fuente de ingresos externos después de los ingresos que perciben por las exportaciones de petróleo, con un poco menos del 3.0 % del PIB mexicano en 2010.⁵⁴

2. México como país de destino de flujos migratorios mixtos

58. A lo largo del siglo XX México se caracterizó por dar acogida a oleadas migratorias provenientes de diversas partes del mundo. Tras la Revolución Bolchevique y la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, México recibió flujos de migrantes rusos. Otra oleada migratoria fue la de migrantes europeos que huían de los regímenes autoritarios que se establecieron en Europa durante los años 30 y 40, en especial republicanos españoles que huían de la dictadura franquista. La segunda mitad del siglo XX en México estuvo caracterizada por la llegada de miles de refugiados de diversos países latinoamericanos que huían de las dictaduras que se habían establecido en sus países. En este sentido, México representó el principal destino para refugiados centroamericanos

⁵⁰ CONNOR, Phillip, COHN, D'Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵¹ PASSEL, Jeffrey y COHN, D'Vera, *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2011, pp. 9-10. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵² PASSEL, Jeffrey y COHN, D'Vera, *Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2008, pp. 3-4. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>. [Consultado el 6 de diciembre de 2011]. En similar sentido, véase, BATALOVA, Jeanne, *Mexican Immigrants in the United States*. Migration Policy Institute: Washington D.C., 2008. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=679#16>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵³ THE WORLD BANK, *Migration and Development Brief 20*. Washington, D.C., 2013, p. 2. Disponible solo en inglés en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief20.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵⁴ En el caso de México, las remesas superaban ampliamente los 185 490.000 millones de dólares que recibió por concepto de asistencia oficial para el desarrollo durante el 2009. Cfr. Banco Mundial, *Ayuda oficial neta para el desarrollo recibido*.

durante las décadas de los 70 a los 90, cuando un gran número de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños huían de los conflictos armados en sus países.⁵⁵

59. Como consecuencia de su posición geográfica, México suele ser considerado más como un punto de paso para migrantes o transmigrantes centroamericanos, caribeños, suramericanos y extracontinentales que se dirigen hacia Estados Unidos o Canadá que como un país de destino en sí mismo. Si bien la asociación de país de tránsito de migrantes puede ser correcta en un gran número de casos, también lo es el hecho de que México representa un país de destino para miles de migrantes, en especial centroamericanos. México también es el país de destino de un gran número de migrantes económicos que se dirigen, principalmente, a estados fronterizos para trabajar como jornaleros en labores agrícolas o como trabajadoras domésticas en las principales ciudades de la frontera sur.⁵⁶ En Chiapas es común la presencia de trabajadores agrícolas provenientes en su mayoría de Guatemala, que se dedican a trabajar en las fincas de la región del Soconusco.⁵⁷

60. En la actualidad México representa el principal destino para cientos de miles de migrantes, que ven en ese país la opción para mejorar sus condiciones de vida. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales.⁵⁸ De acuerdo con el INM, de noviembre de 2008, fecha en la que comenzó el programa de regularización migratoria 2008-2011⁵⁹, a mayo de 2011, se regularizaron 8943 extranjeros que se encontraban en situación irregular en México⁶⁰. La mayoría de los migrantes regularizados eran centroamericanos.

61. En lo que respecta a refugiados, de acuerdo con el ACNUR, para finales de 2012 había 1520 refugiados en México, 357 solicitudes de la condición de refugiado pendientes y 7 personas apátridas.⁶¹ Los contextos de violencia y persecución que se han evidenciado

⁵⁵ Ernesto Rodríguez Chávez, "México", en: OEA, *Migración Internacional en las Américas: Informes Nacionales, Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. OEA: Washington D.C., 2011, p. 163. Disponible en: http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI_2011%20INFORMES_NACIONALES.pdf [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵⁶ i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. i(dh)eas: Ciudad de México, 2011, p. 35.

⁵⁷ CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México*. 141 Período de Sesiones, Washington, D.C., 28 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵⁸ INEGI, *Censo de Población y Vivienda de 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&s=est&c=23634>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁵⁹ El Programa de Regularización Migratoria permite la obtención de la calidad de inmigrante (FM2) como profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista o asimilado. Este programa está dirigido a los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional con anterioridad al 1 de enero de 2007 y manifiesten su interés de residir en el mismo. El programa entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2008 y se aceptaron nuevas solicitudes hasta el 11 de mayo de 2011.

⁶⁰ INM, Centro de Estudios Migratorios, *Estadísticas migratorias básicas*, vol. 4. México, D.F., julio de 2011, p. 4. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁶¹ ACNUR, *ACNUR Tendencias Globales 2012: Desplazamiento, El Nuevo Reto del Siglo XXI*. 19 de junio de 2013, p.

en años recientes en países de Centroamérica, en particular de los países de llamado Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– han conllevado a que se haya incrementado el número de refugiados centroamericanos. Durante 2012, en respuesta al reconocimiento de la condición de refugiados las autoridades mexicanas le reconocieron la calidad de residentes permanentes a 271 personas en México, de las cuales 200 provenían de Centroamérica. De manera desagregada, 78 personas provenían de El Salvador, 52 de Guatemala, 68 de Honduras y 2 de Nicaragua.⁶² Por su parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha indicado que de 2002 a abril de 2012 México ha reconocido la condición de refugiados a 1.221 extranjeros⁶³.

3. México como país de tránsito de flujos migratorios mixtos

62. De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Migración (en adelante “el INM”), anualmente ingresan a México alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular,⁶⁴ la mayoría proveniente de Centroamérica. Esta cifra no incluye los movimientos locales entre las riberas del río Suchiate, en Chiapas. Es de anotar que el río Suchiate es uno de los principales puntos de cruce a través de los cuales los migrantes en situación irregular ingresan a México; una gran cantidad de migrantes centroamericanos utiliza este paso para ingresar desde Guatemala a México. Durante su visita, la delegación de la CIDH visitó las inmediaciones del río Suchiate y pudo observar el cruce de una cantidad significativa de embarcaciones rudimentarias que servían para cruzar a personas de un lado al otro del río, en particular desde Tecún Uman (Guatemala) Ciudad Hidalgo (México). La Comisión tiene conocimiento de que este es uno de los puntos a través de los cuales un gran número de migrantes ingresan de forma irregular al territorio mexicano. Asimismo, durante la visita de la delegación de la CIDH a México, funcionarios estatales reconocieron que esa cifra puede ser mucho mayor. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil estiman que la cifra de migrantes en situación irregular podría situarse en aproximadamente 400 000 migrantes al año⁶⁵.

63. La mayor parte del flujo de migrantes en situación irregular que ingresan a México lo hace por vía terrestre a través de la frontera sur de México con Guatemala,

40. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

62. INM, *Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2012: II. Documentación y legal estancia en México, Cuadro 2.6: Extranjeros documentados como residente permanente por reconocimiento de refugio, según continente y país de nacionalidad, 2012*. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/Documentacion_y_condicion_estancia_2012 [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

63. Véase, ADN Político, Óscar Balderas, *El gobierno mexicano da protección a 1,211 refugiados*. 20 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2012/08/20/mexico-da-proteccion-a-mil-211-refugiados>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

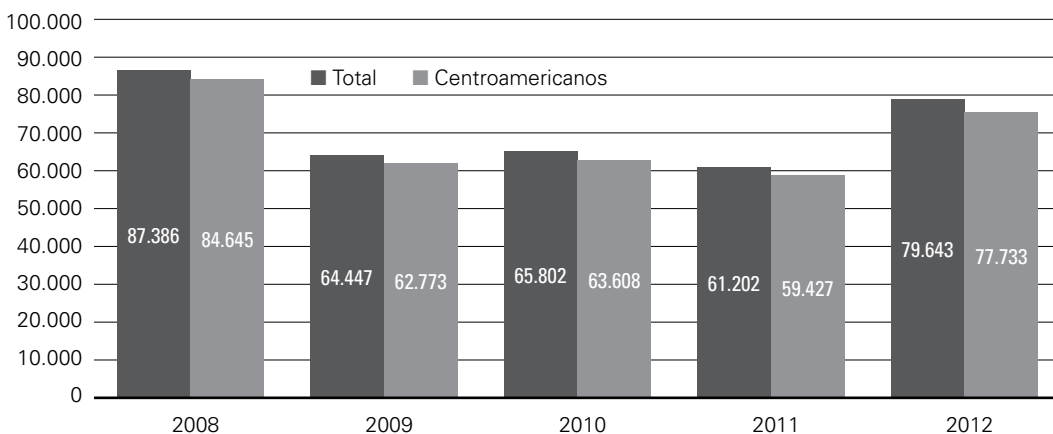
64. INM, *Apuntes sobre Migración: Migración Centroamericana de Tránsito Irregular por México. Estimaciones y Características Generales*. México, julio de 2011, p. 2.

65. En este sentido la CNDH ha señalado que de acuerdo con organismos de la sociedad civil, la cifra de migrantes en situación irregular en México asciende a 400 mil. Véase CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, D.F., 2011, p. 17.

en especial a través de ciertos puntos de paso en los estados de Chiapas y Tabasco. La frontera sur de México tiene una extensión de 1139 kilómetros, de los cuales 962 son con Guatemala y 176 con Belice. De los 172 puntos de internación con los que cuenta México, 48 se encuentran a lo largo en la frontera sur. La mayor parte de los migrantes en situación irregular que ingresan por la frontera sur de México proviene de Centroamérica, en particular de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Lo anterior es congruente con las cifras de migrantes detenidos en estaciones migratorias en México; según el INM, los migrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua representaron para el periodo de 2005 a 2010 entre el 92 y el 95 % de los migrantes detenidos como consecuencia de la irregularidad de su situación migratoria en México.⁶⁶

64. Durante 2012, México deportó 79 643 migrantes en situación irregular, de los cuales 77 733 provenían de Centroamérica⁶⁷. Lo anterior representó un incremento cercano al 30% en comparación con los 61 202 migrantes que fueron deportados en 2011 (véase Gráfico 1). Como parte de las redes transnacionales de tráfico de personas también se encuentran un número significativo de migrantes extracontinentales. A pesar de que la mayor parte de los extranjeros deportados eran nacionales de países del continente americano, es necesario señalar que entre los extranjeros deportados también se encontraban nacionales de países de África, Asia y Europa.

GRÁFICO 1 Número de migrantes deportados desde México | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

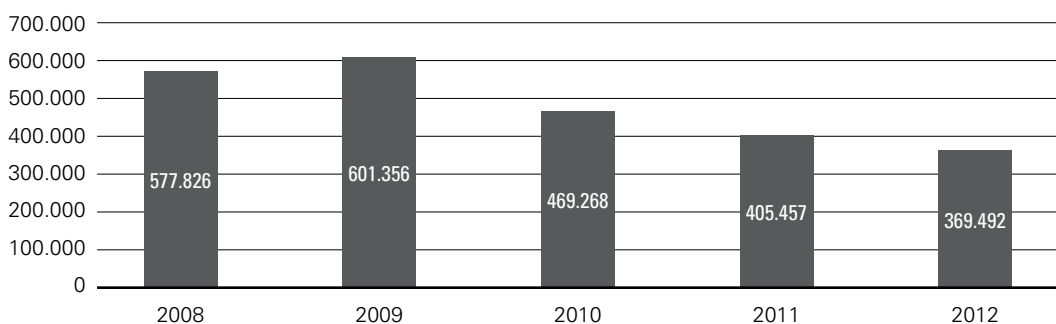
⁶⁶ INM, *Apuntes sobre Migración: Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. No. 1, julio de 2011, p. 1.

⁶⁷ SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Cuadro 3.2.1. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según continente y país de nacionalidad*. México, 2013. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

4. México como país de retorno de migrantes

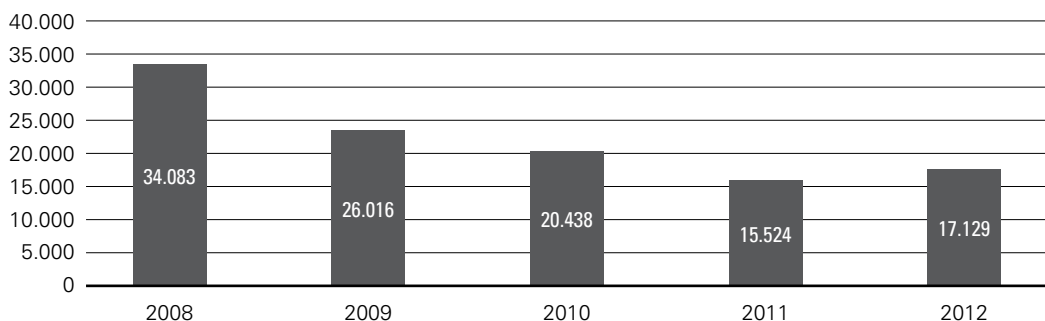
65. Como consecuencia de la crisis económica mundial de 2008 y del incremento de las detenciones y deportaciones de migrantes mexicanos por parte de las autoridades de Estados Unidos, el retorno de migrantes mexicanos cada vez se posiciona como uno de los principales desafíos del Estado mexicano en cuanto a políticas orientadas a la protección e integración de estas personas. De acuerdo con las cifras del INM, entre 2008 y 2012 se llevaron a cabo 2 423 399 eventos de repatriaciones (deportaciones) de mexicanos desde Estados Unidos⁶⁸. Solo para el 2012 se llevaron a cabo 369 492 eventos de deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos de enero a diciembre de dicho año (véase Gráfico 2), de los cuales 17 129 eran niños, niñas y adolescentes (véase Gráfico 3)⁶⁹.

GRÁFICO 2 Número de migrantes mexicanos deportados desde los Estados Unidos de América | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

GRÁFICO 3 Número de niños, niñas y adolescentes mexicanos deportados desde los Estados Unidos de América | 2008-2012



Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

⁶⁸ El número de eventos significa que una misma persona puede haber sido repatriada o deportada en más de una ocasión.

⁶⁹ SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Repatriación de Mexicanos*. México, 2013. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

66. De acuerdo con las cifras del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (por sus siglas en inglés “DHS”), para el año fiscal 2011⁷⁰ un total de 499 777 migrantes mexicanos fueron deportados de Estados Unidos a México, de los cuales 293 966 fueron remociones de migrantes mexicanos con base en una orden de deportación, a la vez que se ejecutaron 205 811 eventos de migrantes mexicanos que fueron retornados a México tras ser detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos⁷¹. Del año fiscal 2009 al 2011, las autoridades migratorias estadounidenses llevaron a cabo un total de 1 878 293 eventos de deportación de migrantes mexicanos, ya fuese a través de la figura de la remoción o del retorno⁷². Estas cifras, además de evidenciar la magnitud de la migración mexicana a Estados Unidos, también reflejan el impacto que ha tenido el endurecimiento de las políticas de control migratorio de Estados Unidos en el retorno de migrantes mexicanos a México durante los últimos años.

67. A partir del 2008, la migración mexicana a Estados Unidos empezó a decrecer de manera constante, hasta el punto que se señala que se ha llegado a un saldo migratorio cero, es decir, que las entradas de migrantes en situación irregular se compensan con las deportaciones que se realizan desde dicho país⁷³. La migración mexicana a Estados Unidos alcanzó su máximo histórico en 2007 con aproximadamente 12 millones de migrantes nacidos en México, de los cuales cerca de 7 millones se encontraban en situación migratoria irregular. Para el 2011, la cifra de migrantes mexicanos en situación irregular había descendido a 6.1 millones. Esta caída en la migración neta desde México representa la primera disminución significativa de la migración irregular mexicana hacia Estados Unidos en las dos últimas décadas. De acuerdo con el *PEW Hispanic Center*, el estancamiento

⁷⁰ En Estados Unidos el año fiscal de 2011 fue de 1º de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2011.

⁷¹ La terminología utilizada por el DHS distingue 2 formas en las que un extranjero inadmisibles o deportables es expulsado de los Estados Unidos: el retorno (*return*) y la remoción (*removal*). El *retorno* es la expulsión confirmada de un extranjero inadmisibles o deportables de Estados Unidos que no se basa en una orden de deportación. De acuerdo con el DHS, la mayoría de los retornos son de migrantes mexicanos que han sido detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y son devueltos a México. Por otra parte, la *remoción* hace relación a la expulsión obligatoria y confirmada de un extranjero inadmisibles o deportables de Estados Unidos sobre la base de una orden de deportación. Para los extranjeros que han sido objeto de una remoción, el reingreso posterior de forma irregular acarrea consecuencias administrativas o penales. Véase, UNITED STATES, DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012, p. 102. Disponible solo en inglés: http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁷² UNITED STATES, DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012, pp. 104, 110 y 113.

⁷³ Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Passel, Jeffrey, Cohn, D’Vera y Gonzalez-Barrera, Ana, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C., 2012, pp. 6 y ss. Disponible solo en inglés en: http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También véase *La Jornada*, Jorge Durand, “Nueva etapa migratoria”. México, 12 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/12/opinion/022a2pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]; *The New York Times*, Julia Preston, “Mexican Immigration to U.S. Slowed Significantly, Report Says”. 23 de abril de 2012. Disponible sólo en inglés en: http://www.nytimes.com/2012/04/24/us/mexican-immigration-to-united-states-slows.html?_r=1&ref=pewresearchcenter. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

de la migración mexicana en Estados Unidos parece ser el resultado de diversos factores, entre los que se cuentan: el debilitamiento del mercado de trabajo en Estados Unidos, en particular en el sector de la construcción de viviendas; el reforzamiento de la vigilancia fronteriza; el aumento en las deportaciones; los crecientes peligros asociados con los cruces irregulares de la frontera; la disminución a largo plazo de las tasas de natalidad de México y condiciones económicas más favorables en México⁷⁴.

68. En este sentido, la Comisión no puede dejar de expresar su preocupación respecto del impacto que ha tenido el incremento de las deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos en términos de separación de familias. Para 2010, aproximadamente 4.5 millones de niños nacidos en Estados Unidos tenían, por lo menos, uno de sus padres en situación migratoria irregular en Estados Unidos⁷⁵. La Comisión observa que como consecuencia del endurecimiento de la aplicación de la legislación migratoria, durante el primer semestre de 2011 fueron deportados más de 46 000 padres y madres de niños, niñas y adolescentes estadounidenses⁷⁶. Aunque el análisis de esta situación se encuentra fuera del alcance de este informe, la CIDH destaca los graves efectos que ha tenido el incremento de las deportaciones en relación con la protección del derecho a la vida familiar, el principio de unidad familiar, así como el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes que quedan atrás. La Comisión Interamericana continuará prestando especial atención a esta situación a través de sus diferentes mecanismos.

5. La migración interna en México

69. Otro factor que complejiza el fenómeno migratorio en México es el relativo a la movilidad humana a nivel interno, ya sea como migración interna o como desplazamiento interno. En lo que respecta a migración interna, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 3 290 310 migrantes internos. La delegación de la Comisión fue informada que una proporción significativa de la migración interna proviene de zonas rurales y comprende una alta participación de población indígena. Según la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (en adelante “ENJO”), realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante “SEDESOL”), para 2009 había en México 2 040 414 personas que de manera temporal o permanente realizaban

⁷⁴ Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Passel, Jeffrey, Cohn, D’Vera y Gonzalez-Barrera, Ana, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C., 2012, p. 6 y ss. Disponible solo en inglés en: http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁷⁵ Véase, Pew Research Center, Pew Hispanic Center, Taylor, Paul, Lopez, Mark Hugo, Passel, Jeffrey y Motel, Seth, *Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood*. Washington D.C., 2011, p. 6. Disponible sólo en inglés en: <http://www.pewhispanic.org/files/2011/12/Unauthorized-Characteristics.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También, véase Women’s Refugee Commission, *Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention*. New York, 2010, p. 1; Applied Research Center, *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*. 2011.

⁷⁶ Applied Research Center, *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*. 2011, p. 5.

actividades de agricultura. El 58.5 % de las y los jornaleros agrícolas que migran proviene de municipios de muy alta o alta marginación. Esta dinámica ha conllevado al empobrecimiento de los lugares de origen, en particular de aquellos denominados como estados expulsores, tales como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Durango, Guanajuato, Zacatecas, Nayarit, Veracruz, San Luis Potosí y la zona de población indígena de Chihuahua⁷⁷.

70. Como una estrategia de supervivencia frente a las condiciones de precariedad en las que viven, comunidades enteras se trasladan de sus lugares de origen a otras partes de México para trabajar en campos agrícolas como jornaleros⁷⁸. Las condiciones laborales de las y los jornaleros indígenas migrantes suelen caracterizarse por ser inferiores a las establecidas por la ley⁷⁹. Al mismo tiempo, cada vez se evidencia una mayor participación de trabajo infantil en estas labores, lo cual está teniendo una grave repercusión en materia de deserción escolar de niñas, niños y adolescentes.⁸⁰ A juicio de la Comisión, las diferentes situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los migrantes internos en México, en particular la situación de las y los jornaleros agrícolas, requiere de la adopción de diferentes tipos de medidas por parte del Estado mexicano.

6. El desplazamiento interno en México

71. La Comisión también fue informada que la violencia relacionada con el crimen organizado también ha conllevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años. Si bien el desplazamiento interno es un tema que se abordará más adelante en este capítulo, la Comisión estima necesario diferenciar esta problemática de la migración interna. Al respecto, los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos definen a los *desplazados internos* como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no

⁷⁷ Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, pp. 7-8.

⁷⁸ Véase, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C., *Migrantes somos y en el camino andamos*. México, 2011, p. 13. Disponible en: http://www.tlachinollan.org/Descargas/Migrantes_somos_web.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁷⁹ CIDH, *Audiencia sobre Derechos humanos de jornaleros indígenas migrantes en Guerrero, México*. 137 Período de Sesiones. 5 de noviembre de 2009. Audio y video disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=117&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁸⁰ Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C., *Trabajadores invisibles: jornaleros y jornaleras indígenas migrantes. Documento de trabajo preparado para la visita del Relator sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias a México*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”⁸¹. La Comisión destaca que la utilización de la expresión “en particular” dentro de la definición de desplazados internos que dan los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos significa que no se trata de un listado exhaustivo, sino que también pueden haber otras causas posibles de desplazamiento interno, tal como pueden ser los proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial⁸².

B. Principales preocupaciones en torno a la discriminación y violencia que enfrentan los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana

1. Causas que motivan la migración: factores de expulsión y atracción

72. Para comprender las causas que motivan a cientos de miles de personas a migrar desde, a través y hacia México es indispensable considerar los factores de expulsión y atracción de migración que se presentan en los países de la región, principalmente en los que se encuentran en el corredor migratorio entre Centroamérica y Norteamérica. La situación socioeconómica, política, ambiental y en materia de seguridad ciudadana de los países de la región resultan determinantes para entender por qué las personas deciden migrar.

73. Dada su posición geográfica, México se encuentra en una especie de encrucijada entre factores de expulsión de migrantes, provenientes de países ubicados al sur de su territorio, tales como los altos índices de desigualdad, pobreza, violencia y el alto impacto que tienen los desastres naturales en estos países; y factores de atracción de migrantes, provenientes de los países ubicados al norte del México, Estados Unidos de América y Canadá, tales como las posibilidades de conseguir empleos en estos países, la reunificación familiar y en general la posibilidad de tener mejores condiciones de vida. La multiplicidad de factores que determinan la migración en la región explica por qué el flujo de migrantes que transitan por México es un flujo migratorio mixto, entre el cual se encuentran migrantes económicos, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes ambientales, víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, entre otros.

⁸¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Introducción, párr. 2. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁸² Los proyectos de desarrollo a gran escala se mencionan en el Principio Rector 6 (casos de desplazamiento arbitrario). Véase, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 6. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

74. Entre los migrantes que dieron sus testimonios al Relator era común escuchar que sus principales motivaciones para migrar de sus países eran la falta de oportunidades, las condiciones de pobreza en las que vivían, así como su esperanza de tener una mejor vida para ellos y sus familias. En materia de desigualdad, Centroamérica es, junto con América del Sur y África Subsahariana, una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Cuatro países centroamericanos se encuentran dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en términos de ingreso a nivel mundial. A su vez, la desigualdad en la región es uno de los principales factores generadores de violencia, tal como ha señalado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante “la ONUDD” y por sus siglas en inglés “UNODC”).⁸³ Aunado a lo anterior, los niveles de pobreza en Centroamérica ascienden al 40.4 %; en lo que respecta a Honduras, el 60 % de la población vive bajo la línea de pobreza nacional; mientras que el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza en Guatemala, Nicaragua y El Salvador es de 51, 46.2 y 37.8 %, respectivamente.⁸⁴ La correlación existente entre desigualdad, pobreza, violencia y migración explica por qué la mayor parte de los migrantes que transitan por México son originarios de Centroamérica. Los altos niveles de desigualdad y pobreza imperantes en algunos de estos países son factores de empuje determinantes para que muchas personas se vean forzados a migrar, aun a sabiendas de los peligros que la migración puede representar para su vida e integridad.

Alicia, guatemalteca, sostiene una foto ampliada de su esposo Miguel en su pecho, mientras clama información acerca de su paradero. Alicia relata que ella y su familia vivían humildemente en su finca en Guatemala. Poco más de 2 años atrás Alicia empezó a tener problemas de salud y tuvo que ser internada de urgencia en el hospital de su pueblo, donde fue operada de un problema vesicular. Tras 13 días de estar buscando dinero para el tratamiento de Alicia y sus gastos hospitalarios, Miguel le dijo a su esposa que iba a migrar a Estados Unidos para conseguir un trabajo y enviarle dinero para su tratamiento. La última vez que Alicia tuvo noticias de Miguel fue el 11 de junio de 2009 cuando él se encontraba en Reynosa (Tamaulipas), a la espera de cruzar la frontera a Estados Unidos. La última vez que Alicia y Miguel hablaron, él la llamó desde Reynosa; luego de hablarle brevemente, le dijo que tenía que colgar y le pidió que le llamara más tarde al hotel. Cuando ella llamó nuevamente, él ya no contestó. Primero un hombre le dijo que su marido estaba ahí, pero que llamara más tarde; después otra persona aseguró que Miguel ya se había ido. En su último intento, una mujer afirmó que su esposo aún se encontraba en el hotel, pero que no podía pasarle el teléfono, que en cuanto pudiera, él la llamaría. Alicia pensó que algo andaba mal y que su marido podía haber sido secuestrado.

⁸³ UNODC, Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada. 2007.

⁸⁴ Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período 2000-2009. Para mayor información, véase, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Nueva York, 2011, pp. 161-162. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

El “coyote” con el que Miguel iba a cruzar le dijo a Alicia que él ya estaba en Texas. Las versiones tan contradictorias la hicieron dudar. Alicia dijo que ella sabía que Miguel está vivo. Ella dijo que unos meses después de la última llamada de Miguel recibió un par de llamadas extrañas. En la primera llamada no habló nadie, pero ella dijo que sabía que era él. La siguiente llamada llegó unos meses después y dijo que escuchaba las voces de algunas personas y cómo alguien le gritaba a otros hombres exigiéndoles que hicieran lo que él les ordenaba; tras unos minutos de escuchar las voces y los gritos, la comunicación se cortó. A la fecha en la que el Relator recibió el testimonio de Alicia ella llevaba ya más de 2 años buscándolo. Alicia ha solicitado informes a la embajada de su país en México y en Estados Unidos y no ha obtenido mayor respuesta. Por ello, pidió un préstamo para unirse a la Caravana Paso a Paso hacia la Paz y seguir el recorrido de Miguel. Alicia y sus tres hijos esperan por el regreso de Miguel a Guatemala.⁸⁵

75. Por otra parte, la situación de violencia generalizada que afecta a algunos países de la región también ha llevado a que muchas personas se vean forzadas a migrar de sus países de origen o a desplazarse internamente como consecuencia de temores fundados de persecución⁸⁶. De acuerdo con ONUDD, factores como el legado de los conflictos armados y gobiernos autoritarios, la alta desigualdad en los ingresos, la facilidad para disponer de armas, la urbanización caótica, la alta proporción de población joven, los altos niveles de impunidad, la existencia de “maras” (pandillas juveniles locales), así como el crimen organizado y el tráfico de drogas conllevan a que los países de Centroamérica sean más vulnerables al crimen y la violencia.⁸⁷ En los países de Centroamérica el incremento de los homicidios en los últimos años se encuentra asociado con las actividades ilícitas que llevan a cabo grupos del crimen organizado, los cuales suelen estar involucrados en el tráfico de drogas, pero también en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas⁸⁸. No es coincidencial que las áreas cercanas a las fronteras nacionales o vecinas a lugares de producción de drogas o centros de tráfico reflejen las mayores tasas de homicidios⁸⁹.

⁸⁵ Relato del testimonio dado por una mujer guatemalteca al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

⁸⁶ Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*. San José, 2012, p. 11 y ss. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁸⁷ Para mayor información, véase, UNDOC, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*. 2007, pp. 27 y ss.; Banco Mundial, *Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo*. 2011, pp. 11 y ss. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁸⁸ UNODC, *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, 2011, p. 11.

⁸⁹ UNODC, *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, 2011, p. 12.

76. La Comisión no puede dejar de mencionar que ha recibido información sobre los efectos que el cambio climático y, en particular, diversos desastres naturales han tenido en el desplazamiento interno y la migración internacional hacia y a través de México de miles de personas⁹⁰. Durante los últimos años diversos desastres naturales, tales como huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones y sequías, han asolado los países de Centroamérica y el Caribe, cobrando cada vez mayor importancia como un factor de expulsión en la migración de muchas personas en la región.⁹¹ Entre los diversos factores que han incidido en la migración forzada internacional y el desplazamiento interno se encuentran: a) el aumento en la intensidad de los periodos de sequías, b) la mayor degradación del suelo, c) el incremento de fenómenos como huracanes, tormentas, ciclones tropicales y de precipitaciones lluviosas e inundaciones, d) la deforestación, e) la escasez de agua y f) el aumento del nivel del mar⁹². Además de tener un impacto sobre el derecho de circulación y de residencia, esta clase de fenómenos naturales también tiene un claro impacto sobre diversos derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la propiedad, a la vivienda, al trabajo, entre otros. Los grupos sociales vulnerables, tales como las mujeres, las niñas y niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las personas en condiciones de pobreza, son los padecen de forma más drástica los impactos de esta clase de fenómenos y, a su vez, son los tienen menor capacidad de adaptación frente a los desafíos que estos les plantean.

77. En este mismo sentido, la OIM ha señalado que a pesar de ser considerados migrantes económicos, una gran parte de los migrantes que transitan de forma irregular por México hacia Estados Unidos lo hacen a consecuencia de las decadentes condiciones ecológicas que se presentan en sus comunidades de origen⁹³. La Comisión fue informada que los huracanes “Mitch” y “Stan” incidieron en la migración de muchas personas en Chiapas, como consecuencia de que sus medios de subsistencia económica habían quedado destruidos tras el paso de estos huracanes⁹⁴.

⁹⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁹¹ Véase, CIDH, *Audiencia sobre protección de derechos humanos en desastres naturales*. 124 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 3 de marzo de 2006. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁹² Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁹³ Organización Internacional para las Migraciones, Oli Brown, *Migración y cambio climático. Serie de estudios de la OIM sobre la migración*, n° 31. Ginebra, 2008.

⁹⁴ Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), *Informe sobre Cambio Climático y Migración: Documento preparado en ocasión de la visita a México del Señor Comisionado Felipe González, Relator Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

78. Dentro de este contexto, muchos migrantes que no reúnen los requisitos legales requeridos por los Estados para permitir su ingreso y estancia regular optan por los canales que provee la migración irregular. Al respecto, Casillas ha señalado que “[f]rente a la acumulación de obstáculos jurídicos y administrativos para la obtención de visas se abrieron diversas ventanas y resquicios espaciales y se generaron rápidamente procesos sociales, humanitarios y de traficantes, que apoyaran, encauzaran y lucraran, según fuera el caso, con los flujos indocumentados internacionales.”⁹⁵ A nivel regional, la Comisión ha identificado como grandes desafíos las limitadas posibilidades que establecen algunos países de la región para que determinados grupos de personas puedan migrar de forma regular, la falta de un abordaje integral de los factores de expulsión y atracción que motivan la migración internacional y la manera en como el crimen organizado ha hecho de la migración irregular uno de sus principales negocios, a través del secuestro de migrantes en situación irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

79. A pesar de la creciente cantidad de obstáculos burocráticos que se han generado a partir de la década de los 90, México ha continuado siendo un país de tránsito obligado para los centroamericanos y personas de otras nacionalidades que tienen como destino los Estados Unidos de América o Canadá. Si bien desde 2008 se ha observado una disminución en los flujos migratorios hacia Estados Unidos hasta tanto no se aborden los factores de expulsión y atracción que generan la migración. Dada la posición geográfica de México, así como los factores de expulsión que llevan a miles de personas a migrar y de los factores de atracción que promueven la migración desde Estados Unidos, es de prever que este país seguirá experimentando flujos migratorios significativos. Dada la historia, los patrones migratorios, la realidad socioeconómica y la situación de violencia e inseguridad que se evidencia en la región, la Comisión considera que es previsible que México continúe siendo un país de origen, tránsito y destino de flujos migratorios mixtos.

2. La situación de vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular en México

80. La situación de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos ha sido ampliamente reconocida a nivel internacional⁹⁶. El hecho de no ser nacionales del país en el que se encuentran o el ser de origen extranjero conlleva a que

⁹⁵ CASILLAS R., Rodolfo, “Las Rutas de los Centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, en: *Revista Internacional de Migración y Desarrollo*, vol. 10, 2008, Primer Semestre, p. 161. Disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev10/c7.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

⁹⁶ Véase, entre otros, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución sobre “Protección de los migrantes”, A/RES/66/172, 19 de diciembre de 2011; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Resolución sobre “Los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familiares”, AG/RES. 2729 (XLII-O/12), aprobada en Cochabamba (Bolivia), en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párrs. 112-114; y Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 98.

los migrantes sean víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, delitos, malos tratos y actos de discriminación, racismo y xenofobia. La discriminación en contra de los migrantes se manifiesta tanto *de jure* como *de facto*. La vulnerabilidad de los migrantes también se produce como consecuencia de las dificultades que tienen estas personas para comunicarse en el idioma del país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y las costumbres locales; la falta de representación política; las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales –en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la salud–; los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad; y los obstáculos para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violaciones a sus derechos humanos o en la reparación de estas.

81. Durante las últimas décadas, la situación de vulnerabilidad de los migrantes se ha agravado como consecuencia de que en el abordaje de la migración internacional, en particular de la migración irregular, las políticas adoptadas por muchos Estados han estado más enfocadas en la protección de la seguridad nacional que en la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Lo anterior se ha visto reflejado a partir de la implementación de políticas migratorias enfocadas en la criminalización de la migración, cual consiste en las leyes y políticas desarrolladas en la intersección entre la legislación penal y la legislación en materia migratoria⁹⁷.

82. La situación de vulnerabilidad de los migrantes se agrava cuando se trata de migrantes en situación irregular. La Comisión ha reconocido que los migrantes en situación irregular se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, la cual los expone a ser víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos. A criterio de la Comisión, los migrantes en situación irregular enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural, en la cual es común que los migrantes sean víctimas de arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso; de expulsiones colectivas; de discriminación en el acceso a servicios públicos y sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; de apremios ilegítimos por parte de autoridades de migración y policías; de obstáculos en el acceso y procuración de justicia de los delitos de los que son víctimas y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos⁹⁸.

83. La Comisión ha podido constatar cómo la situación de vulnerabilidad estructural de los migrantes se agrava cuando además de ser migrantes convergen otros factores de vulnerabilidad, tales como la discriminación con base en la raza, color,

⁹⁷ Véase STUMPF, Juliet P, "Introduction", en GUIA, Maria João, van der WOUDE, Maartje y van der LEUN, Joanne, *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. La Haya: Eleven International Publishing, 2013, pp. 8-9.

⁹⁸ En este sentido véase CIDH, *Informe Anual de la CIDH, 2000, Capítulo V. Estudios especiales. Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 64.

origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, posición económica, religión o cualquier otra condición, las cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que los migrantes sean víctimas de discriminación intersectorial. Al referirse a las mujeres migrantes, en múltiples ocasiones la Comisión ha señalado que estas “sufren a su vez una intersección de formas de discriminación combinadas con su sexo y condición de migrantes, como su edad, nacionalidad, nivel educativo y económico, entre otros; dimensiones que deben ser examinadas por los Estados en el diseño de intervenciones con miras a mejor proteger sus derechos humanos en el ámbito de la justicia”⁹⁹.

84. En el pasado, la Comisión ha reconocido que en muchos países de la región las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada¹⁰⁰. La migración irregular trae consigo múltiples peligros para los migrantes, sus familias y los defensores de sus derechos humanos, *inter alia*, robos, extorsiones, secuestros, violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones, los cuales ocurren a lo largo de las rutas migratorias y en las zonas fronterizas¹⁰¹, tal como es el caso de México en la actualidad.

85. En razón de la irregularidad de su situación migratoria, los migrantes se ven forzados a vivir y desplazarse de forma clandestina, para no ser detectados por las autoridades, lo cual conlleva a que se encuentren más expuestos a ser víctimas de diversos delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de criminales y autoridades¹⁰². El contexto actual de violencia que afecta a México, generada por la violencia desmedida de los carteles del narcotráfico, la guerra contra el narcotráfico y la militarización de ciertas zonas del país, ha colocado a los migrantes ante la encrucijada de incrementar de manera exponencial los peligros de su viaje, al desplazarse a través de canales clandestinos y rutas o zonas aisladas, que son donde las organizaciones criminales y los carteles del narcotráfico suelen tener mayor presencia –asumiendo los peligros que implica caer en manos de estas organizaciones–, como una forma de evitar ser detectados, detenidos y

⁹⁹ CIDH, *Informe sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 (2011), párr. 308. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁰⁰ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90.

¹⁰¹ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁰² En este mismo sentido, véase PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano*. México, 2007, pp.119-121. Disponible en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf_sobre_Des_Hum-2006-2007.pdf. También véase i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. i(dh)eas: Ciudad de México, 2011, p. 39. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

posteriormente deportados por autoridades mexicanas o incluso ser víctimas de delitos por parte de estas. En relación con lo anterior, la Comisión también ha recibido abundante información respecto de agentes estatales, tales como agentes del INM y policías del orden municipal, estadual y federal, quienes directamente o en colusión con organizaciones criminales han perpetrado delitos y violaciones a los derechos humanos en contra de los migrantes.

86. Al respecto, la CNDH ha señalado que la extrema vulnerabilidad de los migrantes que transitan en situación irregular por México se genera “debido a que viajan en medios de transporte de alto riesgo, como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; se encuentran lejos de sus lugares de origen y no saben ante quién acudir en caso necesario o desconocen las leyes del país.”¹⁰³

87. Con el propósito de llegar a Estados Unidos, los migrantes pagan cuantiosas sumas de dinero por los servicios de traficantes de migrantes, pasantes, “coyotes” o “polleros”. Frecuentemente, los migrantes que recurren a los servicios de traficantes de migrantes son víctimas de delitos por parte de estos, tales como robos, extorsiones, secuestro, violencia física, psicológica y sexual, o son obligados a realizar actividades delictivas como el trasiego de drogas. La Comisión fue informada que las mujeres y las niñas, niños y adolescentes no acompañados se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a esta clase de delitos.

88. Un claro ejemplo de la dimensión que tiene el tráfico de migrantes y de los peligros que afrontan los migrantes con el fin de atravesar México fue la detección en Chiapas de dos *trailers* provenientes de Guatemala a finales de mayo de 2011, en cuyos contenedores estaban ocultadas 513 personas en situación migratoria irregular y quienes eran trasladadas en condiciones inhumanas. De los 513 migrantes, 481 eran hombres y 32 eran mujeres. Del total 4 eran niños. La mayoría de estas personas provenían de Guatemala. No obstante, también se encontraban migrantes de El Salvador, Ecuador, China, Japón, India, Nepal, Honduras y República Dominicana. Estas personas manifestaron haber pagado 7000 dólares a una organización de polleros¹⁰⁴ para que les trasladaran hasta Estados Unidos.¹⁰⁵

¹⁰³ CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, p. 5.

¹⁰⁴ En Centroamérica se les denomina comúnmente “polleros” o “coyotes” a las personas que se encargan de realizar los trámites necesarios y de transportar a migrantes irregulares desde diversas partes de Centroamérica hacia los Estados Unidos de América a cambio de una remuneración económica.

¹⁰⁵ La Jornada, *Detienen en Chiapas a 513 migrantes de América Latina y Asia*. 17 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/05/18/politica/005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

89. La Comisión fue informada que la mayor parte de los migrantes se desplazan por rutas migratorias aisladas, como las del istmo de Tehuantepec y el corredor migratorio Tabasco-Veracruz-Tamaulipas. En su paso por México, los migrantes en situación irregular utilizan diversas rutas, las cuales incluyen principalmente rutas terrestres y marítimas. Por tierra, los migrantes se desplazan a pie, montados encima de los vagones de trenes de carga, en autobuses de pasajeros y/o camiones de carga. Dado que en el tren de carga pueden viajar como polizones, el tren representa el principal medio de transporte para muchos migrantes que no cuentan con mayores recursos que les permitan viajar en forma más segura. El peligroso viaje en el tren de carga que atraviesa México ha llevado a que este sea comúnmente conocido por los migrantes como “La Bestia” o “El Tren de la Muerte”, como consecuencia de los accidentes que sufren al caerse o ser arrollados por el tren, accidentes han significado la muerte o la amputación de piernas o brazos para cientos de migrantes. Durante 2012 los Grupos Beta¹⁰⁶ atendieron a 1611 migrantes que sufrieron lesiones, heridas o mutilaciones¹⁰⁷, lo cual representó un incremento del 53 % en comparación con los 753 migrantes que habían atendido durante 2011¹⁰⁸.

90. Otra de las opciones para los migrantes en situación irregular es ingresar por vía marítima, como es el caso de balseros cubanos, que ingresan de forma irregular a México a través de las costas del golfo de México o del mar Caribe¹⁰⁹, o el de centroamericanos que utilizan lanchas a través del Pacífico para llegar hasta las costas de Estados de Chiapas y Oaxaca. Una vez que llegan a México, los migrantes son esperados por “polleros”, quienes se encargan de transportarlos hasta los Estados Unidos. Los migrantes en situación irregular también utilizan rutas marítimas para ingresar de México a Estados Unidos. A pesar de que en general ha habido una disminución significativa en el número de interceptaciones de embarcaciones por parte de la Guardia Costera de Estados Unidos, el endurecimiento de los controles de la frontera terrestre por parte de las autoridades estadounidenses

¹⁰⁶ Los Grupos Betas son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

¹⁰⁷ SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: IV. Grupos de Protección a Migrantes: 4.1. Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, 2012*. México, 2013. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁰⁸ SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011: IV. Grupos de Protección a Migrantes: 4.1. Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, 2011*. México, 2012. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2011/BoletinEst2011.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁰⁹ La Comisión recibió información sobre el hundimiento de una balsa de fabricación casera que transportaba 23 personas de nacionalidad cubana cuando se encontraban cerca de Isla Mujeres en México el 12 de octubre de 2012. De acuerdo con información de público conocimiento, un hombre y una mujer fallecieron en estos hechos y otras 11 personas que estaban en la balsa se encontraban desaparecidas. Los sobrevivientes señalaron que esperaban poder reunirse con sus familias en Estados Unidos. Para mayor información, véase BBC Mundo, *Se hunde balsa con cubanos en México*. 13 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/10/121012_ultnot_balseros_cubanos_mexico_jgc.shtml. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

entre México y Estados Unidos ha conllevado a un incremento en el uso de pequeñas embarcaciones por parte de los traficantes de migrantes que van por mar desde Baja California (México), hasta California (Estados Unidos).¹¹⁰

91. La Comisión nota con preocupación que como consecuencia del endurecimiento de las políticas de control migratorio por parte de los Estados Unidos, las cuales se han hecho más evidentes a partir del aumento de la seguridad en las zonas pobladas de la frontera con México y de la construcción de muros, gran parte de los flujos de migrantes que intentan ingresar de forma irregular a los Estados Unidos se han visto forzados a hacerlo a través de rutas más peligrosas¹¹¹, como es el caso de quienes ingresan a través del desierto de Arizona, Estados Unidos.¹¹² De acuerdo con la CNDH y la ACLU, una vez que Estados Unidos comenzó a implementar la Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*), la cual estaba orientada a proteger su frontera con México, se estima que en el periodo comprendido desde 1994 hasta 2009 murieron entre 3,861 y 5,607 migrantes mientras intentaban ingresar a Estados Unidos.¹¹³ Entre el 2000 y el 2011 fueron encontrados los cuerpos de 2287 migrantes que murieron al cruzar la frontera a través del desierto de Arizona. Para el año fiscal 2011,¹¹⁴ la cifra de migrantes fallecidos en el desierto fue de 183.¹¹⁵ Las causas más comunes de muerte en estos casos fueron la insolación y la deshidratación como consecuencia de las altas temperaturas que se presentan en el verano, en particular en zonas inhóspitas como desiertos, cañones y zonas montañosas.

92. Además de los factores señalados, la situación de extrema vulnerabilidad de los migrantes se agrava en consideración de las extremas condiciones climáticas que suelen acompañar su recorrido¹¹⁶, así como el hecho de que los migrantes en situación irregular son personas de escasos recursos que emprenden su recorrido con poco dinero, el cual pierden al ser asaltados o extorsionados.

¹¹⁰ Para mayor información véase, UNODC, *Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea*. 2011, pp. 16-17.

¹¹¹ En este sentido, véase DÍAZ, Gabriela y KUHNER, Gretchen, "Mexico's role in promoting and implementing the ICRMW", en: DE GUCHTENEIRE, Paul, PÉCOUD, Antoine y CHOLEWINSKY, Ryszard (Eds.), *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 224.

¹¹² En este sentido, véase *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*. México, 16 de julio de 2010, pp. 10-11. [Documento en el archivo de la Comisión].

¹¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México y American Civil Liberties Union (ACLU), *Políticas letales, muros mortales. Muerte de migrantes en la frontera sur de Estados Unidos*. Septiembre de 2009, p. 9. Disponible en: http://www.aclusandiego.org/article_downloads/000888/Políticas%20Letales,%20Muros%20Mortales%20-%20Informe%20en%20Espanol.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹¹⁴ Los años fiscales en Estados Unidos van desde del 1 de octubre de un determinado año hasta el 30 de septiembre del siguiente año.

¹¹⁵ Coalición de Derechos Humanos de Arizona, *Arizona Recovered Human Remains Project*. Disponible en: <http://derechoshumanosaz.net/projects/arizona-recovered-bodies-project/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹¹⁶ Véase entre otros, El Universal, *Rescatan a 10 migrantes de morir por calor*. México, 12 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/858817.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

93. En adición a lo anterior, la Comisión observa que la existencia de impedimentos normativos y fácticos conllevan a que el acceso a la justicia se torne ilusorio para los migrantes. La impunidad que suele caracterizar la mayor parte de los delitos y violaciones de los derechos humanos en contra de los migrantes evidencia no sólo su vulnerabilidad sino la desprotección en la que se encuentran por parte del sistema judicial.

94. A continuación la Comisión analizará los que a su juicio son los principales desafíos en materia de derechos humanos de los migrantes y otras personas que se encuentran en tránsito por México, tales como solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria, víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes migrantes y mujeres migrantes.

3. Las diversas formas de discriminación y violencia que afectan a los migrantes en situación irregular en México

95. Entre los múltiples desafíos que enfrentan los migrantes en México, la principal preocupación de la Comisión Interamericana tiene que ver con la grave situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular y otras personas en el contexto de la movilidad humana en tránsito, como consecuencia del contexto de violencia que atraviesa este país en la actualidad. Esta situación no es nueva ni desconocida para el Estado mexicano. Durante las últimas décadas, los migrantes han sido un grupo de población altamente vulnerable a diversas violaciones a sus derechos humanos en México. En el transcurso de la última década diversos informes de la CNDH, de organizaciones de la sociedad civil¹¹⁷ y de otros organismos internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹¹⁸, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares,¹¹⁹ el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes,¹²⁰ el Comité contra la Tortura,¹²¹

¹¹⁷ Véase entre otros, VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, pp. 25 y ss.; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Un trayecto peligroso por México: Violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito*. México, 2010; Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), El Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” y El Hogar de la Misericordia, *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*. 2008; Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Documento presentado en el marco de la reunión del grupo regional de consulta sobre migración (GCRM) de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). San Salvador, 2006.

¹¹⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003.

¹¹⁹ Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011.

¹²⁰ Véase, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002; y Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México*. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009.

¹²¹ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto

el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer,¹²² el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias,¹²³ entre otros, han venido evidenciando los múltiples delitos y graves violaciones a los derechos humanos a los que se encuentran expuestos los migrantes en situación irregular en México, así como los migrantes mexicanos que se dirigen hacia Estados Unidos.

96. Tras su primera visita a México en 2002, la Relatoría sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias [ahora “Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes”] de la CIDH ya advertía acerca de los delitos y graves violaciones a los derechos humanos que enfrentan los migrantes por parte de delincuentes y de autoridades inescrupulosas¹²⁴. Hace ya 10 años, en el informe publicado tras la visita, la Relatoría de la CIDH sostuvo que

202. Durante su trabajo, la Relatoría ha observado la generación de un fenómeno bastante preocupante. De forma creciente, zonas limítrofes, sobre todo ciudades caracterizadas por la presencia de un número importante de población flotante (tanto personas que llegan para cruzar la frontera como otras que son deportadas y que no tienen medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que deciden permanecer para volver a intentar el cruce) se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Estos lugares también atraen a personas que buscan las oportunidades de trabajo generadas por la industria informal de servicios para migrantes y concitan la presencia de delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar con la presencia de migrantes. La falta de capacidad o voluntad o bien la abierta colusión de las autoridades con elementos criminales contribuye a incrementar la peligrosidad de estas zonas, ya que los delitos se cometen con absoluta impunidad. Al mismo tiempo, la presencia de migrantes atrae individuos y organizaciones dedicadas a la conducción, contrabando y tráfico de personas. Muchos de los individuos o bandas dedicadas a este negocio cometen serios abusos en contra de las personas migrantes en estas zonas (el problema de la trata, contrabando y conducción de personas se desarrolla en la sección V de este informe). Un problema relacionado tiene que ver con la carga adicional sobre los servicios básicos prodigados por el Estado que implica la presencia de una gran cantidad de población flotante, la cual muchas veces vive en condiciones de pobreza y marginalidad. Este fenómeno ha sido caracterizado como la creciente criminalización de zonas fronterizas.

combinados de México. 11 de diciembre de 2012, párr. 21.

¹²² Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres a México*. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 27 de julio de 2012, párrs. 20-21. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/455/39/PDF/N1245539.pdf?OpenElement> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹²³ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*. 20 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹²⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 202-203.

203. Dada la presencia masiva de migrantes, tanto mexicanos que intentan cruzar la frontera con EUA como de extranjeros que se internan en México con el propósito de cruzar a EUA, la criminalización aludida se presenta como un problema bastante generalizado. Los migrantes que se internan en el país no sólo sufren los rigores del demandante viaje hasta la frontera con EUA, sino que también a menudo son victimizados por delincuentes comunes y algunas autoridades inescrupulosas en su marcha hacia la frontera norte. Si bien la victimización de migrantes a manos de delincuentes y funcionarios inescrupulosos se da a lo largo del territorio mexicano, los problemas tienden a concentrarse en las zonas fronterizas donde la presencia de los migrantes es más concentrada y pasa menos desapercibida. En este sentido, numerosos puntos fronterizos de alta circulación, tanto al sur del país en el límite con Guatemala y Belice como en la larga frontera con EUA, presentan las características arriba enunciadas. En estas áreas elementos y bandas criminales operan con un alto grado de impunidad. Esta situación se ve agravada por la actitud de ciertos agentes del Estado que extorsionan a los migrantes o de otros agentes que no toman las medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar los delitos en contra de los migrantes.¹²⁵

97. Por su parte, en el informe de la visita a México de 2002 de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, también se destacaba la situación de vulnerabilidad que viven los migrantes en su tránsito por México, la cual evidenciaba un clima general de hostigamiento y aprovechamiento de su situación de vulnerabilidad. En dicho informe se señalaba que los migrantes eran sometidos a asaltos, malos tratos o ejecuciones en caso de que opusiesen resistencia por bandas de delincuentes dedicadas exclusivamente a asaltar migrantes, así como de casos de estafas y secuestros de migrantes perpetrados por parte de sus “coyotes” o “polleros”. En el caso de las mujeres, eran frecuentes los testimonios de amenazas, abusos y violaciones sexuales delante de sus esposos e hijos por parte de los delincuentes. El informe también señala que abusos de esta clase, así como extorsiones y amenazas de violación sexual, eran frecuentemente cometidos por funcionarios estatales. Asimismo, la Relatora destacó que en este tipo de delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes predominaba la impunidad¹²⁶.

98. En 2008, seis años después de la primera visita de la Relatora de las Naciones Unidas, el siguiente Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Dr. Jorge Bustamante, realizó una segunda visita a México, en la que nuevamente destacó que la situación de violencia y las violaciones a los derechos humanos en contra de las personas migrantes se habían mantenido e incluso incrementado. En su informe, el Relator de las Naciones Unidas sostuvo que

¹²⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 202-203.

¹²⁶ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, párrs. 17-27.

La migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales. Estas prácticas están directamente relacionadas con el aumento de los casos de violencia contra las mujeres y los niños, especialmente a lo largo de las fronteras septentrional y meridional y en los lugares de tránsito. Como tal, la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan. Los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas¹²⁷.

99. Asimismo, a lo largo de su visita a México de 2011, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH y su delegación recibieron múltiples testimonios de migrantes que señalaban haber sido víctimas de los delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de miembros de organizaciones criminales y de agentes estatales. La información recibida de parte del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil, así como por los testimonios de migrantes y de sus familiares coincide en que los migrantes en tránsito por México suelen ser víctimas de robos, extorsiones, secuestros, trata de personas, asesinatos, desapariciones forzadas, así como diversas formas de violencia física, psicológica y sexual.

100. Con relación a la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan a través de México, la Comisión observa con suma preocupación que los robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones de los que son víctimas, y que ya se advertían desde la primera visita de la Relatoría a México en 2002, no solo han continuado sino que incluso han empeorado de forma dramática con el paso de los años. La Comisión nota que ha habido una expansión de las redes de tráfico de migrantes que funcionan en la región, las cuales se extienden a lo largo de los países de origen y tránsito de los migrantes hasta los países de destino. Sin embargo, respecto a la situación observada en 2002, la principal diferencia, observa la Comisión, ha sido el involucramiento pleno por parte de organizaciones del crimen organizado, en especial carteles del narcotráfico, en actividades relacionadas con el secuestro de migrantes, la trata de personas, el tráfico de migrantes, así como en otros delitos y violaciones a los derechos humanos que cometen al tiempo que realizan los hechos mencionados anteriormente. Durante los últimos años se ha evidenciado un aumento del accionar delictivo de organizaciones transnacionales del crimen organizado en México y Centroamérica, en particular de carteles del narcotráfico y pandillas. Esto ha llevado a que, hoy por hoy, diversas organizaciones del crimen organizado sean las principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a

¹²⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes*, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 65.

los migrantes, hechos que antes eran principalmente atribuidos a la delincuencia común y a agentes estatales¹²⁸.

101. El involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular se explica por los altos beneficios que genera esta en comparación con el bajo nivel de riesgo que implica para estas organizaciones la comisión de delitos en contra de los migrantes. En la actualidad, la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región. A su vez, factores como el amplio alcance transnacional de estas organizaciones, la convergencia entre las rutas migratorias y las rutas del tráfico de drogas y de armas, así como la colusión de diversas autoridades estatales, han facilitado la incursión de las organizaciones criminales en un negocio que anualmente les reporta millones de pesos y de dólares: la explotación de la migración irregular. El deterioro de la situación de seguridad en México ha tenido efectos más notorios en las zonas fronterizas y alrededor de las rutas migratorias que utilizan los migrantes en situación irregular al atravesar el territorio mexicano.

102. El control territorial de estas organizaciones criminales, así como el alto nivel de violencia que caracteriza su accionar, han sumido en una situación de extrema vulnerabilidad a los migrantes en situación irregular que intentan desplazarse a través de los territorios en los que operan estas organizaciones. En adición a lo anterior, los altos beneficios económicos que genera el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes han conllevado a que muchos de estos delitos y violaciones a los derechos humanos se hayan perpetrado por la colusión entre distintas autoridades estatales y organizaciones criminales. Más allá de los recursos económicos que obtienen las organizaciones criminales por los secuestros, extorsiones y robos en contra de migrantes, también es necesario tener en cuenta los beneficios que reciben estas organizaciones al obligar a los migrantes a transportar las drogas hasta Estados Unidos o por los trabajos forzados que obligan a realizar los migrantes que no pueden pagar por sus secuestros o los que son reclutados forzosamente.

103. Las redes criminales que se benefician de la migración irregular incluyen pasantes, transportistas, guías, falsificadores de documentos de identidad y la participación de ciertos funcionarios públicos, por ende, tal como lo sostuvo la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, “desmantelar aparatos delictivos de esta envergadura supone un reto inmenso para México, sobre todo debido a las grandes sumas de dinero que esta actividad genera.”¹²⁹

¹²⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 203.

¹²⁹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, párr. 22.

104. Si bien la Comisión reconoce los serios desafíos que enfrenta el Estado mexicano y los esfuerzos que ha hecho para preservar la seguridad de todas las personas que se encuentran en las 32 entidades federativas de la Unión, está profundamente preocupada por la información recibida de forma reiterada que señala que los migrantes en situación irregular, así como de solicitantes de asilo y refugiados, son víctimas de continuos abusos y actos de violencia, los cuales son cometidos por organizaciones del crimen organizado, delincuentes comunes y agentes estatales mexicanos o mediante la aquiescencia, tolerancia u omisión de estos últimos para que actores no estatales comenten actos tales como extorsiones, secuestros, actos de violencia física, psicológica o sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones forzadas en perjuicio de los migrantes. La fragilidad institucional, la corrupción de parte de agentes estatales, así como la impunidad que caracteriza a los delitos cometidos en contra de los migrantes en situación irregular, han favorecido ampliamente el accionar delictivo y las violaciones a los derechos humanos en contra de estas personas.

105. Dentro de este contexto, la Comisión observa que la violencia criminal no solo está afectando gravemente a los migrantes sino que también está conllevando a la migración forzada y al desplazamiento interno de un gran número de personas en México.

a. Robos y extorsiones a migrantes en situación irregular

106. En cuanto a los desafíos y graves problemas que enfrentan muchas personas que migran, la Comisión fue informada que en su recorrido a través de México los migrantes en situación irregular suelen ser víctimas de robos y extorsiones por parte de delincuentes comunes, de grupos del crimen organizado, así como en algunas ocasiones por agentes estatales, quienes les roban el dinero y las pertenencias que traen consigo, ya sea como una condición para permitirles continuar con su recorrido o como otro de los delitos que afectan a los migrantes durante sus secuestros. La Comisión fue informada de situaciones de migrantes que fueron asaltados por sus pasantes o “coyotes”, quienes luego los abandonaron desnudos en medio del desierto. Asimismo, la Comisión también ha recibido información sobre la práctica llevada a cabo por miembros del crimen organizado de cobrarles cuotas a los migrantes en situación irregular que se trasladan en el tren o de lo contrario lanzarlos del tren en movimiento o agredirlos con machetes.

107. En la frontera norte, las organizaciones del crimen organizado se encuentran ubicadas en los principales puntos de paso a lo largo de la línea, de forma que más allá del control que ejercen sobre las rutas que utilizan para el tráfico de drogas y armas, también controlan el tráfico de migrantes y la trata de personas¹³⁰. El control que ejercen las organizaciones criminales en la frontera norte sobre los flujos migratorios se evidencia

¹³⁰ El Colegio de la Frontera Norte, Documento de trabajo: Coloquio sobre “Políticas de Seguridad en la Frontera y Derechos Humanos de los Migrantes”. Tijuana, 2011, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

a través del cobro de cuotas que tienen que pagar muchos de los migrantes que desean cruzar la línea. En diversas partes del río Bravo, los migrantes son obligados a pagar a los delincuentes cifras de 300 a 400 dólares para poder atravesarlo. La Comisión también ha sido informada de situaciones en las que las organizaciones criminales se valen de los migrantes que van a cruzar a Estados Unidos, para obligarlos a cargar y pasar las drogas al otro lado de la frontera.

108. Al respecto, la Comisión estima oportuno reiterar que al igual que con otros derechos fundamentales, la protección efectiva del derecho a la propiedad requiere garantizar que el derecho al uso y goce de la propiedad se haga efectivo mediante instrumentos legislativos y de otro tipo, y que exista un recurso sencillo y rápido ante un tribunal o corte competente para la protección contra actos que violen este derecho¹³¹.

b. Secuestro de migrantes en situación irregular

109. Durante los últimos años la Comisión ha evidenciado una situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por México por parte de organizaciones del crimen organizado, las cuales en algunos casos actúan bajo la tolerancia o con la participación de ciertas autoridades. Las víctimas suelen ser migrantes centroamericanos. El secuestro de migrantes tiene por objeto de extorsionar a sus familiares en Centroamérica o en Estados Unidos para que envíen dinero a cambio de la liberación de sus seres queridos o forzar a los migrantes a trabajar para las organizaciones del crimen organizado. Los miles de testimonios de migrantes que se cuentan durante los últimos años son una cruda muestra de la tragedia humanitaria que viven los migrantes en situación irregular al intentar atravesar México. La ocurrencia de secuestros masivos en contra de migrantes son una de las principales muestras del nivel de degradación e inseguridad que viven los migrantes en su tránsito por México. Durante sus secuestros, los migrantes suelen ser víctimas de actos de violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, asesinatos e incluso de desapariciones.

110. En líneas generales, el *modus operandi* de los secuestradores de los migrantes es el siguiente: una vez que los migrantes son secuestrados en alguna parte de su recorrido hacia la frontera norte de México, los secuestradores les piden a los migrantes el número de teléfono algún familiar suyo en Estados Unidos o en sus países de origen, siendo el secuestro de niños y mujeres migrantes de mayor interés para las organizaciones criminales, ya que estos secuestros suelen reportarles mayores cantidades de dinero. Tan pronto los secuestradores consiguen comunicarse con algún familiar del migrante secuestrado le solicitan el pago de sumas que pueden ir desde unos cientos de dólares hasta 5000 dólares o más. La liberación de los migrantes secuestrados y la continuación de su recorrido hacia la frontera norte depende del pago de la suma establecida. Los

¹³¹ Véase, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 326, citando Corte I.D.H., Caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de agosto de 2001. Serie C, n° 79, párrs. 111-115.

pagos suelen hacerse a través de compañías de transferencias internacionales de dinero, tales como *Western Union* y otras agencias similares. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, el secuestro afecta por igual a todos los migrantes en situación irregular.

Entré a México por Tenosique a mediados de abril de este año. El 16 de abril me fui en combi hasta Palenque, donde me monté al tren. No iban muchos conmigo, como 15 migrantes. Llegamos hasta Tierra Blanca, donde tomamos otro tren, y en el último túnel después de Orizaba fuimos asaltados arriba del tren. Los asaltantes iban vestidos de azul con escopeta, uno llevaba un puñal. Arriba del tren íbamos más de 20 migrantes. Más adelante nos dijeron que los que nos asaltaron fueron los que cuidan el tren [...] En Apizaco, ya íbamos en el tren como 200 personas, desde abajo del tren 4 personas empezaron a disparar contra el tren y decían que era un registro. El tren iba despacio, todo el mundo se desperdigó. Ya abajo los cuatro que estaban armados nos rodearon como a 17 de migrantes y nos metieron en una camioneta negra, era como la 1 de la mañana. De ahí nos llevaron a San Luis Potosí, donde nos llevaron a una casa cerrada dentro de la ciudad. Yo me di cuenta de que era en la ciudad porque se escuchaba el ruido de los carros [...] Allí estuvimos secuestrados los 17 por tres días. Nos pidieron de rescate 7000 dólares por cada uno. A todos nos obligaron a darles los teléfonos de nuestras familias. Nos decían que si no mandaban el dinero nos mataban. Mi papá mandó el dinero, después de eso me fueron a dejar fuera de la ciudad. De allí me fui en tren para Huehuetoca [Estado de México]. Allí me entregué a Migración, les quise explicar lo que le había sucedido, pero ni siquiera me dieron opción. Me dijeron que así como había entrado a México así me regresara. En Lechería también intenté entregarme pero me dijeron lo mismo. Usted no sabe lo que es esto, he llorado todo el camino, estoy arrepentido de haber venido. Yo solo quiero regresar a mi país¹³².

111. El pago de los secuestros no garantiza que los migrantes sean liberados. La Comisión ha tenido conocimiento de casos de familiares tras haber pagado aún siguen esperando por la liberación de sus familiares sin que esto efectivamente haya sucedido. Durante el tiempo que se encuentran privados de su libertad los migrantes son sometidos a toda clase de vejaciones por parte de sus captores. La suerte de aquellos migrantes que no logran que sus secuestros sean pagados oscila entre ser víctimas de explotación sexual o ser forzados a trabajar para las organizaciones que les secuestraron o la muerte. La delegación recibió el testimonio de una joven salvadoreña en Tierra Blanca (Veracruz), quien manifestó que

A mí me secuestraron con más de 200 personas por Coatzacoalcos. Cuando nos secuestraron mataron a más de 40 personas. De ahí nos llevaron hasta Reynosa, Tamaulipas. Me dieron 72 horas para que mi familia pagara 3800 dólares para que

¹³² Testimonio de un migrante hondureño al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

me liberaran o si no que me mataban. Mi familia les pagó lo que habían pedido para que me soltaran, pero igual me tuvieron secuestrada como por 40 días [...] Yo lo único que quería era morirme para no tener que seguir viendo las atrocidades que esa gente hacía [...] Los migrantes no le hacemos daño a nadie sólo con pasar, no le hacemos daño a nadie [...] Yo puse la denuncia después de que me soltaran pero nunca me respondieron si investigaron y qué pasó con eso. Yo tengo miedo por la vida de mis hijos y que nos vaya a pasar algo¹³³.

112. Otro testimonio describió el caso de un migrante secuestrado cuya familia se vio obligada a vender el terreno en que vivía para poder pagar el rescate. Su hermana expresó ante la delegación de la CIDH que tras la liberación de su hermano, su familia aún continuaba pagando un monto mensual a los secuestradores, ya que estos los mantenían amenazados. En muchos casos, las personas que brindaron estos testimonios a la CIDH indicaron que no habían denunciado estos hechos a las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada o de agentes estatales. La delegación también recibió testimonios de personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales. Por su parte, los migrantes y familiares de migrantes que presentaron denuncias ante autoridades competentes expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y que las personas responsables por estos hechos sean juzgadas y sancionadas.

113. Ante la falta de información estadística y de cifras oficiales respecto a la magnitud del secuestro de migrantes en México, desde el 2008 la CNDH¹³⁴ se dio a la labor de documentar esta problemática con el objetivo de visibilizar la alta incidencia que estaba teniendo el secuestro de migrantes en situación irregular a lo largo de gran parte del territorio mexicano, así como la falta de respuesta por parte de las autoridades estatales. En su primer informe sobre casos de secuestros en contra de migrantes, en un periodo de 6 meses, comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, la CNDH pudo documentar la ocurrencia de por lo menos 198 casos de secuestros colectivos de migrantes, los cuales involucraban 9758 víctimas en México.¹³⁵ Sin embargo, es importante destacar, tal como lo hizo la CNDH, que el informe solo presenta una cifra mínima y no una relación exhaustiva de todos los secuestros, dada la naturaleza del delito y las limitaciones

¹³³ Testimonio dado por una joven salvadoreña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

¹³⁴ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el principal organismo público autónomo encargado de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado (b) y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2.

¹³⁵ CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migra.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

del informe. Por ende, la cifra oculta de los secuestros en contra de migrantes puede ser muy superior.¹³⁶

114. De los 9.758 secuestros de migrantes que fueron documentados en el 2009 por la CNDH, 9.194 fueron atribuidos directamente a organizaciones criminales, 35 a autoridades estatales y 56 a delincuentes y autoridades de los tres órdenes de gobierno.¹³⁷ La participación de organizaciones criminales, tales como el Cartel de Los Zetas, el Cartel del Golfo y otras organizaciones criminales, en la perpetración de secuestros masivos de migrantes a lo largo del territorio mexicano ha sido ampliamente documentada por diversas organizaciones¹³⁸. En su informe, la CNDH señalaba que el monto de rescate que se pide a las víctimas oscila entre 1500 a 5000 dólares. El monto promedio exigido a las víctimas identificadas en dicho informe era de 2500 dólares por persona, lo que significa que los 9758 casos de víctimas identificadas habrían representado para los secuestradores una ganancia cercana a los 25 millones de dólares en un lapso de seis meses¹³⁹.

115. A raíz de la situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por México, el 22 de marzo de 2010, en el marco del 138° del Periodo de Sesiones de la CIDH, se llevó a cabo la audiencia pública sobre la “Situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”. Las organizaciones de la sociedad civil que solicitaron la audiencia evidenciaron los diferentes desafíos que representa la problemática del secuestro de migrantes en México para la salvaguarda de sus derechos humanos¹⁴⁰. Tal como lo señalará en dicha audiencia el padre Pedro Pantoja, asesor general de las organizaciones Humanidad sin Fronteras, Frontera con Justicia y Belén Posada del Migrante, tomando como base las estimaciones de la CNDH, en todo 2009 se habrían producido más de 18 000 secuestros en contra de migrantes en México; estos crímenes pueden llegar a reportar al año alrededor de 50 millones de dólares para las

¹³⁶ CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, p. 9.

¹³⁷ CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss.

¹³⁸ Véase, entre otros, Comisión Nacional de los Derechos Humanos: *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro de Migrantes*. México D.F.: 15 de junio de 2009, pp. 9 y ss.; Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Amnistía Internacional: Madrid, 2010, pp. 11 y ss.; Belén Posada del Migrante, Frontera con Justicia A.C. y Humanidad sin Fronteras A.C., *Sexto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México*. Saltillo Coahuila: Junio de 2010; CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011; Brigadas Internacionales de Paz, *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*. México, 2013, pp. 23 y ss.

¹³⁹ CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*. México, D.F.: 15 de junio de 2009.

¹⁴⁰ La audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano fue solicitada por el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), el Servicio Jesuita a Migrantes en México, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, la Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana, la Casa de Migrantes Hermanos en el Camino, el Albergue de Nuestra Señora de Guadalupe, el Albergue Guadalupano de Tierra Blanca, el Servicio Jesuita de Jóvenes Voluntarios, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Frontera Con Justicia y Humanidad Sin Fronteras. Para mayor información, véase, CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

bandas del crimen organizado que se dedican al tráfico de migrantes, la trata de personas y el tráfico de drogas.¹⁴¹

116. En febrero de 2011 la CNDH publicó un segundo informe sobre secuestro de migrantes. En dicho informe la CNDH documentó la ocurrencia de 214 secuestros colectivos de migrantes, con un total de 11 333 migrantes víctimas de secuestro en el periodo comprendido entre abril a septiembre de 2010. De acuerdo con la mayor parte de los testimonios de víctimas y testigos de secuestros, los Estados de mayor riesgo eran Veracruz, seguido de los Estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas.¹⁴² Respecto de la nacionalidad de las víctimas y testigos que brindaron su testimonio, la mayor parte eran hondureños, salvadoreños, guatemaltecos y en un menor número mexicanos y de otras nacionalidades. En el informe de la CNDH se destaca la participación de agentes estatales en la comisión de secuestros de migrantes. Según dicho informe, en el 8.9 % de los secuestros documentados hubo autoridades gubernamentales involucradas. Las cifras de este informe no solo reflejaron un aumento en el número de secuestros de migrantes, sino también de la participación de agentes estatales en la comisión de estos.¹⁴³

117. Por su parte, en abril de 2011 la Cancillería de El Salvador presentó su primer “Informe sobre Violaciones de los Derechos Humanos y Delitos Graves en Perjuicio de Personas Salvadoreñas Migrantes en México”, en que señalaba que la red consular de El Salvador en México y la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería registraron diversos delitos graves y violaciones a los derechos humanos en contra de 250 personas migrantes de origen salvadoreño durante 2010. De manera coincidente con otros informes, el informe de la Cancillería salvadoreña concluyó que el secuestro era uno de los principales delitos que afectaban a los migrantes salvadoreños. Según el informe, la red consular salvadoreña registró 12 casos colectivos de secuestro a migrantes salvadoreños que afectaron a 55 (42 hombres – entre ellos 4 menores de edad – y 13 mujeres). Es necesario señalar, tal como lo señala la Cancillería, que este informe se ve limitado, por el hecho de que la red consular salvadoreña funciona principalmente en el sur de México, por lo cual las cifras podrían ser mayores¹⁴⁴.

118. La grave situación de inseguridad que afrontan los migrantes en México también llevó a que en mayo de 2011 el Comité de Protección de Todos los Derechos de los

¹⁴¹ Cfr. CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C.: 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁴² CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011, p. 27

¹⁴³ CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, 2011, p. 26.

¹⁴⁴ Véase, Cancillería de El Salvador, *Informe sobre Violaciones de los Derechos Humanos y Delitos Graves en Perjuicio de Personas Salvadoreñas Migrantes en México*. El Salvador, 2011, pp. 18 y ss. [Documento en el archivo de la Comisión]. Resumen ejecutivo del informe disponible en: http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&id=1336&lang=es&view=item&print=1&tmpl=component. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Trabajadores Migratorios y sus Familiares de Naciones Unidas expresase su preocupación en sus Observaciones Finales a México.¹⁴⁵ Al respecto el Comité sostuvo que

El Comité expresa su profunda preocupación por el alarmante número de secuestros y extorsiones de que han sido víctimas los trabajadores migratorios indocumentados provenientes de la Frontera Sur, así como por los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, las desapariciones y muertes de que han sido víctimas, principalmente por grupos delincuenciales nacionales e internacionales organizados. Preocupan asimismo al Comité las alegaciones según las cuales estas violaciones de derechos humanos se llevan a cabo con la participación de autoridades públicas, o mediante la complicidad o con la aquiescencia y/o connivencia de autoridades federales, estatales y municipales. Preocupa además que la violencia contra los migrantes se haya extendido más allá de las zonas fronterizas y que abarque las principales rutas de tránsito de la población migrante. El Comité toma nota de las diferentes acciones tomadas por las autoridades ante el fenómeno de secuestro de migrantes. Sin embargo, le preocupa que prevalezca la impunidad de estos crímenes, en especial en casos paradigmáticos como el secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos ocurrido en agosto de 2010 en Tamaulipas, y el secuestro de 40 trabajadores migratorios ocurrido en el estado de Oaxaca en diciembre de 2010¹⁴⁶.

119. A finales de marzo de 2011 se reportaron secuestros masivos de decenas de personas que se desplazaban a través de líneas de autobuses de pasajeros desde diferentes partes de México hacía estaciones de San Fernando (Tamaulipas). Entre las personas secuestradas se encontraban migrantes mexicanos y de otras nacionalidades que se dirigían a Estados Unidos. Durante su visita a San Fernando, la delegación de la CIDH visitó las estaciones de autobuses de Oriente, Transpaís y Noreste. Al entrevistar a varias de las personas que se encontraban trabajando en las estaciones, estas manifestaron que no sabían nada respecto de la ocurrencia de tales secuestros.

120. Un funcionario de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas manifestó que por el temor a las represalias estos hechos no suelen ser denunciados. Las empresas de autobuses no denunciaron los secuestros de los autobuses; solo 2 de los conductores declararon sobre la ocurrencia de los mismos; a quienes solo se les brindó protección en su hogar, pero no en su lugar de trabajo. Con relación a los pasajeros, manifestó que solo contaban con 3 denuncias de desapariciones, sin que para ese momento hubiesen podido localizar a ninguna de las personas desaparecidas. Sobre el secuestro y la desaparición de personas en Tamaulipas, expresó que si bien no contaba con las cifras exactas en ese momento, mensualmente no recibían casi denuncias sobre secuestro, pero sí un número considerable de denuncias de desapariciones.

¹⁴⁵ Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011, p. 6, párrs. 29-30.

¹⁴⁶ Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Observaciones Finales a México. 3 de mayo de 2011, p. 6, párr. 29.

121. Apesar de que para el momento en que se llevó a cabo la visita habían transcurrido pocos meses desde la ocurrencia de los secuestros de los pasajeros de los autobuses, la delegación de la CIDH observó que no se habían implementado medidas especiales de vigilancia en las estaciones. Sobre esta cuestión, el responsable de la Marina en la zona manifestó que la Marina estaba ejerciendo las funciones de seguridad pública en todo el municipio de San Fernando, ya que por los recientes hechos de violencia que habían tenido lugar en dicho municipio, había permanecido sin policía por cerca de 3 meses. Respecto de la seguridad de las estaciones y de los autobuses, el comandante de la Marina expresó que las medidas que habían implementado incluyeron patrullajes sobre las áreas urbanas y puntos de seguridad constante (retenes) en diferentes partes del municipio por lapsos de 10 a 15 minutos. Asimismo, manifestó que el destacamento de la Marina más cercano al área urbana del municipio se encontraba a unos 30 minutos de este.

122. Adicionalmente, el 19 de abril de 2011 fueron liberados 68 migrantes en Reynosa (Tamaulipas), entre las cuales se encontraban 12 centroamericanos en situación irregular (8 guatemaltecos, 2 hondureños, 1 salvadoreño y 1 panameño), quienes manifestaron haber sido privados de su libertad mientras viajaban en autobuses de pasajeros, tanto en el trayecto hacia la Central Camionera de Reynosa como en la misma central de autobuses. Las personas liberadas señalaron que sus secuestradores señalaron ser miembros del Cartel del Golfo.¹⁴⁷

123. El 9 de mayo de 2011 el Instituto Federal de Defensoría Pública informó públicamente que había atendido 120 migrantes, 81 mexicanos y 39 extranjeros, principalmente centroamericanos, que habían sido secuestrados mientras intentaban llegar a Estados Unidos y que fueron rescatados por miembros de las Fuerzas Armadas en diversos operativos en el estado de Tamaulipas. Un grupo de estos migrantes, de origen centroamericano, identificaron a agentes del INM como las personas que los bajaron de un camión de pasajeros, cuando viajaban a la frontera, y los entregaron a hombres armados que las autoridades ministeriales identificaron como integrantes de la delincuencia organizada. En el caso de los migrantes de origen extranjero, se consideró que no era seguro enviarlos a las estaciones migratorias luego de la identificación de los agentes del INM, por lo que la PGR determinó ubicarlos en otro lugar.¹⁴⁸

124. En el marco de la visita del Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, las autoridades de la PGR informaron que la corrupción de algunas entidades policíacas y de agentes del INM ha agravado la situación de los migrantes. La Comisión toma nota de lo señalado por la CNDH, en el sentido de que en el contexto actual

¹⁴⁷ Secretaría de Seguridad Pública, Boletín de Prensa n° 248 – *Libera Policía Federal a 68 personas entre ellos 12 indocumentados víctimas de privación ilegal de la libertad en Reynosa, Tamaulipas*. México, D.F., 20 de abril de 2011.

¹⁴⁸ Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, Instituto Federal de Defensoría Pública, *Comunicado n°17: Atiende el Instituto Federal de Defensoría Pública a 120 migrantes víctimas de secuestro*. México, D.F., 9 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2011/comunicado17.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

“quizás el principal obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos en México lo constituye el binomio corrupción-impunidad, realidades que constituyen el mayor atentado en perjuicio del Estado de derecho”¹⁴⁹.

125. Durante la visita del Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México se recibieron los testimonios de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar o ser liberados. Los migrantes informaron sobre casos de secuestros de migrantes a lo largo de diferentes Estados de México, en especial en los Estados de Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, San Luis Potosí, Coahuila, Chiapas, entre otros. El Relator de la CIDH también recibió testimonios de mujeres migrantes que expresaron haber estado secuestradas junto a varios centenares de personas; una de ellas manifestó que había estado secuestrada en una casa en una zona rural junto a unas 200 personas y otra señaló que había unas 400 personas secuestradas junto a ella.

126. El 9 de julio de 2012 la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante “la SSP”) informó que, en el marco de un operativo contra un grupo de presuntos traficantes de personas, la Policía Federal rescató a 85 migrantes de una casa de seguridad ubicada en inmediaciones de Reynosa (Tamaulipas). Los migrantes que se encontraban en la casa de seguridad eran 44 salvadoreños, 27 hondureños y 14 guatemaltecos. Entre los migrantes rescatados se encontraban 10 menores de edad. La SSP informó que este operativo conllevó a la detención de dos sujetos de 18 y 20 años, quienes fueron puestos a disposición del Ministerio Público de la Federación¹⁵⁰. A finales de agosto de 2012 el Ejército liberó a 77 migrantes en situación irregular, quienes eran mantenidos ocultos en un domicilio en Reynosa (Tamaulipas). Este operativo conllevó a la detención de dos personas, quienes fueron puestos a disposición de la PGR, por la probable comisión del delito de violación a la Ley General de Población¹⁵¹.

127. Sobre la repetición de estos hechos en zonas que ya han sido identificadas como de alto riesgo para los migrantes, la Comisión considera sumamente preocupante que hechos de esta naturaleza se sigan repitiendo en lugares que ya han sido plenamente identificados como lugares o municipios de riesgo para los migrantes, tal como son los casos de San Fernando y Reynosa, ambos en Tamaulipas, los cuales, según la CNDH, hacen parte de los 71 municipios en los que los migrantes corren riesgo de ser víctimas de la delincuencia¹⁵².

¹⁴⁹ CNDH, Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

¹⁵⁰ Secretaría de Seguridad Pública, Boletín de Prensa n°175 – *Policía Federal detiene a dos presuntos traficantes de indocumentados, y rescata a 89 migrantes en el Estado de Tamaulipas*. México, D.F., 9 de julio de 2012.

¹⁵¹ Milenio, *Rescatan en Reynosa a 77 indocumentados*. México, D.F., 19 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5f85dc37bae584f7f6e9502242e46d2b>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁵² CNDH, *Comunicado de Prensa: Identifica CNDH zonas de riesgo para migrantes*. México, D.F., 18 de abril de 2011. CGCP/092/11.

128. La Comisión recibió información de que el 2 de octubre de 2012 aproximadamente 40 personas migrantes fueron secuestradas en Medias Aguas (Veracruz) por un grupo de hombres que se trasladaban en camionetas. Hechos que pudieron ser de conocimiento público gracias al testimonio de un migrante que sobrevivió a pesar de haber sido golpeado en la cabeza con un machete por los secuestradores.

129. Por otra parte, los secuestros perpetrados por organizaciones criminales como el Cartel de Los Zetas o el Cartel del Golfo también están teniendo un grave impacto sobre los migrantes deportados desde Estados Unidos. La Comisión ha recibido información que indica que en muchos casos los migrantes mexicanos que son deportados desde Estados Unidos a ciudades fronterizas al norte de México son altamente vulnerables de ser sujetos de secuestros, extorsiones y otros delitos. Situación que se agrava cuando las deportaciones son realizadas en horas de la madrugada y sin dar aviso a las autoridades del INM de México.

130. Durante su visita a Reynosa (Tamaulipas), la Comisión fue informada de casos de migrantes mexicanos que tras ser deportados fueron secuestrados por organizaciones criminales como el Cartel de Los Zetas o el Cartel del Golfo, que los encierran en casas de seguridad, catacumbas de panteones, entre otros lugares. Las personas migrantes son fuertemente golpeadas durante su secuestro, y en ocasiones su paso a Estados Unidos está condicionado a que pasen droga a territorio estadounidense. Esta situación es particularmente notoria en el estado de Tamaulipas (véase Tabla 1).

TABLA 1 Número total de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos y número total de eventos de repatriación de mexicanos a Tamaulipas, según rangos de edad y sexo | 2012

Entidad federativa	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Rangos de edad y sexo													
Total General	28.740	32.064	42.418	38.408	35.877	29.797	26.357	28.682	26.155	30.039	27.005	23.950	369.492
Total de 18 años y más	27.235	30.458	40.195	36.642	34.515	28.687	25.232	27.330	24.964	28.597	25.703	22.805	352.363
Hombres	24.885	27.620	36.590	33.042	31.378	26.067	22.711	24.643	22.382	25.558	23.142	20.562	318.580
Mujeres	2.350	2.838	3.605	3.600	3.137	2.620	2.521	2.687	2.582	3.039	2.561	2.243	33.783
Total de menores de 18 años	1.505	1.606	2.223	1.766	1.362	1.110	1.125	1.352	1.191	1.442	1.302	1.145	17.129
Hombres	1.268	1.382	1.887	1.514	1.172	907	889	1.105	970	1.232	1.082	932	14.340
Mujeres	237	224	336	252	190	203	236	247	221	210	220	213	2.789
Tamaulipas	8.541	9.009	13.121	13.370	13.583	10.423	9.302	9.952	9.549	9.428	8.288	7.470	122.036
Total de 18 años y más	8.143	8.626	12.522	12.885	13.193	10.062	8.980	9.432	9.131	8.996	7.947	7.254	117.171
Hombres	7.553	7.903	11.537	11.823	12.213	9.285	8.189	8.488	8.290	8.002	7.173	6.628	107.084
Mujeres	590	723	985	1.062	980	777	791	944	841	994	774	626	10.087
Total de menores de 18 años	398	383	599	485	390	361	322	520	418	432	341	216	4.865
Hombres	321	328	504	397	313	271	232	398	315	356	255	166	3.856
Mujeres	77	55	95	88	77	90	90	122	103	76	86	50	1.009

Fuente: Boletín mensual de estadísticas migratorias 2012
 Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración

131. La Comisión fue informada de que personas fuertemente armadas –vinculadas al narcotráfico, así como al secuestro, la trata y el tráfico de migrantes– han ingresado a los albergues y casas del migrante ubicadas en ciudades fronterizas de Tamaulipas en varias ocasiones bajo el pretexto de buscar a miembros de organizaciones criminales contrarias. En dos ocasiones, decenas de migrantes fueron sacados de los albergues sin que se volviese a saber sobre su paradero. También son comunes los secuestros realizados por estas organizaciones criminales en la terminal de autobuses de Matamoros, donde secuestran a los migrantes que llegan o a los migrantes deportados que están intentando regresar a sus lugares de origen. Tras la visita, la Comisión ha seguido recibiendo información que señala que es frecuente el secuestro de las personas deportadas mexicanas en Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, sin embargo, dichos secuestros no suelen ser denunciados por el temor de las personas que habitan en dichos municipios a ser víctimas de represalias por parte de las organizaciones criminales¹⁵³. Respecto a esta situación es ilustrativo el artículo publicado en el diario *Los Angeles Times* el 8 de septiembre de 2012, en el cual se informaba que

Las autoridades de inmigración estadounidenses han incrementado de manera considerable las deportaciones a uno de los campos de batalla más cruentamente disputados en la guerra contra las drogas, el estado de Tamaulipas, en donde pocos migrantes tienen alguna conexión o familiar.

Las repatriaciones a las sitiadas ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo aumentaron casi cinco veces a 124.729 el año pasado de 25.376 en 2006, según el Instituto Nacional de Migración de México. Más de una cuarta parte de todos los deportados de los EE.UU. son enviados a Tamaulipas, a pesar de que la violencia aquí se intensifica.

Los deportados que llegan a Matamoros son instruidos rápidamente sobre los peligros que enfrentarán. En el momento en que estos 20 hombres [deportados] cruzaron el Puente Internacional Gateway de Brownsville, Texas, agentes de camisa naranja del Grupo Beta, la fuerza mexicana encargada de proteger a los migrantes, los reunieron para una charla:

Las bandas de criminales los consideran como ricos objetivos.

Ellos tratarán de obtener los números de teléfono de sus familiares en los EE.UU. para rescates.

*Marquen el 0 después de realizar llamadas en teléfonos públicos para que no se pueda acceder a los números previamente marcados...*¹⁵⁴

¹⁵³ Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, *Síntesis de la situación de las personas repatriadas de origen mexicano por el estado de Tamaulipas. Documento enviado al Comisionado Felipe González, Relator sobre Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, D.F., 21 de septiembre de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

¹⁵⁴ *Los Angeles Times, Deportees to Mexico's Tamaulipas preyed upon by gangs*. Los Angeles: 9 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.latimes.com/news/local/la-me-deportee-danger-20120909,0,3634417.story>.

132. Dada la situación de violencia generalizada y de violaciones masivas de los derechos humanos de las personas migrantes y de las personas deportadas que se vive en la actualidad en el Estado de Tamaulipas, la Comisión estima que las deportaciones de migrantes mexicanos a dicho Estado, así como a otras zonas que ya han sido previamente identificadas como zonas de alto riesgo para los migrantes, colocan a las personas deportadas en una situación de extrema vulnerabilidad y de amenaza para su vida, integridad, seguridad y libertad personal. Si bien los Estados tienen la potestad de deportar a aquellas personas migrantes cuya situación migratoria sea irregular, esta potestad se encuentra limitada por el respeto y garantía de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este orden de ideas, la Comisión considera que derivado de sus obligaciones en materia de derechos humanos los Estados tienen la obligación de abstenerse de llevar a cabo deportaciones a aquellas zonas donde exista un riesgo mayor de violación para los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal de las personas son deportadas. La Comisión observa que debido a las circunstancias actuales de violencia e inseguridad que afectan al Estado de Tamaulipas y a la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes deportados en dicho Estado, deportar a una persona a Tamaulipas implicaría poner en riesgo de ocasionar un daño irreparable a sus derechos a la vida, la integridad y la libertad personal.

133. La Comisión observa que algunos de los puertos de entrada del Estado de Tamaulipas se encuentran en municipios que han sido ampliamente identificados como zonas de riesgo para los nacionales mexicanos que migran o que son deportados y para migrantes en situación irregular. En vista de lo anterior, la Comisión hace un llamado al Estado mexicano a redoblar sus esfuerzos con las autoridades de Estados Unidos de América de forma que las deportaciones se lleven a cabo en lugares y horarios donde no se ponga en peligro la vida, integridad y libertad de los nacionales mexicanos que sean deportados. La Comisión también insta al Estado a buscar, en conjunto con los Estados Unidos de América, un mecanismo que garantice que la deportación de nacionales mexicanos se haga hasta sus lugares de origen o lo más cercanos a estos, así como evitar que las deportaciones se sigan llevando a cabo en zonas de riesgo para estas personas¹⁵⁵. Hasta tanto se implementan las medidas señaladas anteriormente, la Comisión estima necesario que el Estado mexicano establezca e intensifique las medidas de seguridad de los puntos de recepción de nacionales mexicanos deportados o repatriados desde los Estados Unidos de América.

134. El Estado mexicano destacó que, con la intención de ofrecer una repatriación segura, humana, y ordenada de nacionales mexicanos al interior de México, se llevó a cabo el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), durante el 2 de octubre al 29 de noviembre de 2012. El programa permitió que el Departamento de

[Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁵⁵ Véase, Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Firmado en la Ciudad de México el 20 de febrero de 2004.

Seguridad Interna de los Estados Unidos de América realizara las repatriaciones de los nacionales mexicanos vía aérea de El Paso, Texas, a la Ciudad de México, Distrito Federal, para que posteriormente, el INM, en coordinación con otras autoridades y entidades correspondientes, brindaran transportación terrestre al lugar de residencia de las personas repatriadas, ofreciéndoles opciones para reincorporarse a la actividad económica y social de su comunidad. México reportó que durante dicho período se recibió un total de 18 vuelos, beneficiando un total de 2,364 personas repatriadas mexicanas. México destacó el apoyo de la OIM que operó los aspectos logísticos relacionados al transporte local y la impresión y distribución entre los repatriados de la Guía PRIM que contenía información sobre el Seguro Popular y opciones de trabajo en sus estados. El 13 de febrero de 2013, el Estado mexicano señala que sostuvo una reunión con autoridades del Gobierno estadounidense en la cual se manifestó su interés para que el PRIM fuera un programa permanente. De esta reunión se firmó el *Memorandum de Coordinación sobre Procedimientos de Repatriación Interior entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América para una Repatriación Segura, Humana y Ordenada de Nacionales Mexicanos al Interior de México*. México agregó que el PRIM se reinició el 11 de julio de 2013 y se han recibido 11 vuelos con un total de 1,483 participantes. Asimismo, el Estado señaló que se contempla que el PRIM concluya el 31 de diciembre de 2013.¹⁵⁶

135. El Estado mexicano también sostuvo que cuenta con el Programa de Repatriación Humana (PRH), mediante el cual se reciben a los mexicanos repatriados de los Estados Unidos de América y se generan condiciones para que ellos se reincorporaran al desarrollo nacional en condiciones dignas y con opciones de desarrollo integral en sus comunidades. México informó que entre enero y diciembre de 2012, se registraron 331,496 eventos de repatriación en diversos módulos del PRH, de los cuales un 82% solicitaron uno o varios de los apoyos ofrecidos. En 2012, México manifestó durante el 2012 se suscribieron dos Convenios: 1) el *Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración y la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos* para otorgar en los módulos de PRH boletos de autobús a los repatriados; y 2) el *Convenio de Colaboración entre el INM y el Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores (INAPAM)* con la finalidad de otorgar a los repatriados adultos mayores de sesenta años los apoyos y beneficios ofrecidos por INAPAM.¹⁵⁷

136. Además de todas las situaciones señaladas, a la Comisión le preocupa y rechaza el hecho de que aún algunas autoridades estatales nieguen la situación de violencia e inseguridad que enfrentan los migrantes en México. En particular, a la Comisión le preocupan declaraciones como las del fiscal especial en Atención al Migrante de la Procuraduría

¹⁵⁶ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 9 y 10. [Documento en el archivo de la Comisión].

¹⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 10 y 11.

General de Justicia de Veracruz, Vito Lozano Vázquez, en las que negó que las observaciones preliminares hechas por la Relatoría señalaran serios problemas de inseguridad en perjuicio de los migrantes, y además señaló que “el relator Felipe González ha visto e informado que Veracruz es el estado en donde mejor se trata a los migrantes”, así como que “[n]o hay un doble discurso, lo que pasa es que en Veracruz no hay secuestros, y el relator de la Corte [sic] Interamericana se fue muy contento y comprobó todo lo contrario”.¹⁵⁸ En las visitas al terreno, así como en las reuniones que sostuvo el Relator y la delegación de la CIDH en Tierra Blanca y en Veracruz (Veracruz), se recibió abundante información y testimonios de migrantes que señalaban la ocurrencia de secuestros en contra de migrantes en el Estado de Veracruz. Esta información es congruente con diversos informes, entre los cuales se encuentran los dos informes sobre secuestro de migrantes de la CNDH, los cuales coinciden en señalar diversos municipios de Veracruz como zonas de riesgo para las y los migrantes.¹⁵⁹ En este sentido, a la Comisión le preocupa aún más que estas declaraciones provengan de una de las entidades que tiene la obligación de investigar diligentemente la ocurrencia de los secuestros, así como de otros delitos en perjuicio de los migrantes.

c. Trata de personas

137. El hecho de que México sea un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes conlleva a que un gran número de personas migrantes sean altamente vulnerables de ser víctimas de trata de personas de carácter internacional durante cualquier momento de su proceso migratorio¹⁶⁰. La ONUDD ha señalado que la mayor parte de las víctimas de trata de personas detectadas en el territorio mexicano son de origen extranjero, principalmente de origen guatemalteco.¹⁶¹

138. El enganche, traslado, reclutamiento y explotación de las víctimas de trata de personas tienen múltiples formas en México. Dentro de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México suelen encontrarse mujeres migrantes que ingresan al país bajo engaños o falsas promesas de trabajo o matrimonio para luego ser obligadas a prostituirse en burdeles, cantinas o centros botaderos por su falta de recursos económicos o por ser víctimas de trata de personas. Las mujeres migrantes, en especial las niñas y las adolescentes, son quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad de ser víctimas de trata de personas con fines explotación sexual o prostitución ajena. Igualmente se ha tenido conocimiento de casos de trata de niños, niñas y adolescentes para explotación sexual, inclusive de lactantes.¹⁶²

¹⁵⁸ La Jornada – Veracruz, *Niega el fiscal especial Vito Lozano secuestros de migrantes en el estado*. 12 de septiembre de 2011. Disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110912_124624_940. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁵⁹ Véase, Informes de la CNDH sobre Secuestro de Migrantes (2009 y 2011).

¹⁶⁰ En este sentido, véase United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 2012, p. 247.

¹⁶¹ ONUDD, *Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2012*. Viena, 2012, p. 64. Disponible en inglés en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁶² SHELLEY, Louise, *Human Trafficking. A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 279.

139. La delegación de la CIDH recibió denuncias según las cuales este tipo de crimen afecta en número significativo de casos a mujeres centroamericanas, principalmente guatemaltecas, que son obligadas a desempeñarse como trabajadoras sexuales. Esta problemática se presenta con mayor frecuencia, aunque no exclusivamente, en tales como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. En el marco de la visita, la Relatoría recibió información respecto a que las mujeres migrantes que son vendidas por sus “coyotes”, “polleros” o secuestradores a otros grupos de la delincuencia organizada, que luego las obligan a prostituirse o a realizar tareas domésticas en casas de seguridad o lugares en los que se mantienen secuestrados a migrantes.

Crucé a México a principios de año por El Ceibo en Tenosique, Tabasco. Íbamos varios, nos salió un grupo de asaltantes. A mí me desnudaron y me quisieron violar, pero tenía mi regla. Nos dejaron ir. Llegamos a Tenosique; en la estación del ferrocarril, a las 11 de la mañana, una camioneta nos levantó. Nos llevaron hasta Tamaulipas, donde había más de 400 personas [...] Como me portaba bien, a mí me ofrecieron trabajo en la cocina [...] Me hacían que golpeará en el trasero a mis compañeras con un madero, mientras que otras de las mujeres que estaban conmigo me golpeaban a mí. Siempre hice todo lo que querían. Después de varias semanas ellos mismos me fueron a tirar al otro lado, pero allá me agarró la Migra y me echó a mi país¹⁶³.

140. La Comisión también ha tenido conocimiento de la incidencia que tiene la trata de personas en ciudades fronterizas al norte de México, particularmente en Tijuana y Ciudad de Juárez, donde es posible encontrar burdeles con mujeres y niñas, tanto mexicanas como de otras partes de la región, víctimas de trata de personas con fines de prostitución.¹⁶⁴

141. La trata de personas en México no se circunscribe solamente a las mujeres migrantes. La Comisión también recibió información relativa a hombres migrantes que son forzados a trabajar en distintas formas para grupos de la delincuencia organizada mientras se encuentran secuestrados. Por ejemplo, son reclutados para realizar actividades delictivas, tales como el sicariato, el asesinato de otros migrantes o en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos. Asimismo, los niños y adolescentes migrantes son forzados a trabajar como vigías de organizaciones del crimen organizado, también conocidos como “halcones”.

142. Por su parte, la OIM ha señalado que la detección de víctimas de trata de personas se incrementó en México en el periodo comprendido entre 2005 y 2009. En dicho periodo la OIM brindó asistencia a más de 165 personas víctimas del delito de trata o de tentativa de trata, entre las cuales las niñas y las mujeres representaban más de la mitad de la población. El informe de la

¹⁶³ Testimonio de una migrante hondureña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

¹⁶⁴ SHELLEY, Louise, *Human Trafficking. A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 288.

OIM registró un incremento año tras año de los casos de trata o tentativa de trata. Dentro de los casos detectados, la forma más común de trata en México es la trata de tipo internacional, la cual implicó el cruce de fronteras internacionales en el 76.7 % de los casos, siendo Centroamérica — más concretamente, Guatemala— la región de origen de la mayoría de las personas que fueron víctimas de trata. El porcentaje restante corresponde a la variante interna de trata de personas, en la que el delito se inició y se desarrolló en su totalidad en México. Asimismo, el informe de la OIM señala que “las modalidades de explotación más reveladas fueron la laboral y la sexual, aunque también se identificaron el reclutamiento para cometer delitos menores o de bajo nivel, la servidumbre en el matrimonio y la falsa adopción de niños. Durante la explotación, los tratantes ejercieron diversos métodos de control en contra de las víctimas, siendo los más frecuentes la violencia física, sexual y psicológica, la privación de la libertad, la presión por supuestas deudas y la retención de documentos de identidad.”¹⁶⁵ Aunque la cifra pudiera parecer baja, es importante tener en cuenta que por las características de la trata de personas, este es uno de los delitos con mayores niveles de subregistro, lo cual conlleva a que exista menor claridad respecto a la verdadera dimensión de este delito en México.

143. Sobre esta problemática, el Comité de la CEDAW expresó su preocupación ante la información que indica un vínculo entre la trata de personas y el aumento en las desapariciones de mujeres, en especial niñas, a lo largo de México. El Comité también manifestó su preocupación respecto a que las víctimas de la trata de personas están siendo sometidas no solo a explotación sexual y laboral, sino que también se ven obligadas a servir, entre otras, como mulas y esclavas sexuales¹⁶⁶. A su vez, reiteró su preocupación por la falta de uniformidad en la tipificación penal de la trata de personas a nivel estatal y por el hecho de que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (en adelante “FEVIMTRA”) no cuenta con un mandato que le permita dar seguimiento a las denuncias de trata de personas cuando este delito es cometido por grupos del crimen organizado. El Comité de la CEDAW también hizo énfasis en que el Estado no cuenta con un sistema para registrar los datos sobre la incidencia de la trata de personas de manera desagregada y que no se ha abordado plenamente la trata interna.

144. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que debido a las particularidades y peligros que rodean a las víctimas de trata y a las personas que son objeto de tráfico de migrantes es difícil brindarles asistencia a las víctimas. También señalaron que no existe información sistemática relativa a las personas víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes que permita el diseño de políticas públicas para prevenir esas violaciones. A pesar de que diversas organizaciones señalaron la alta incidencia que tiene la trata de personas sobre los migrantes, en especial en las mujeres, quienes son explotadas sexualmente u obligadas a trabajar como trabajadoras domésticas sin mayor

¹⁶⁵ OIM, *La Trata de Personas en México: Diagnóstico sobre la Asistencia a Víctimas*. México, agosto de 2011, pp. 12-13.

¹⁶⁶ Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres a México*. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 27 de julio de 2012, párr. 20. Disponible sólo en inglés en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-MEX-CO-7-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

retribución y durante largas jornadas, una de las principales limitaciones que existen en la actualidad en el abordaje de la trata es la falta de información acerca del perfil de los perpetradores y de las mismas víctimas.¹⁶⁷

145. De acuerdo con la información entregada por organizaciones de la sociedad civil, los esfuerzos por capacitar a los agentes del Estado en la identificación de víctimas de trata de personas han sido insuficientes. En muchos lugares no existen protocolos formales para la identificación de víctimas de trata de personas, lo que conlleva a que los agentes estatales no sean capaces de distinguir si son migrantes en situación irregular, personas involucradas en comercio sexual, migrantes que son objeto de tráfico ilícito de migrantes o si son migrantes víctimas de trata de personas.¹⁶⁸ Lo anterior conlleva a que las víctimas de trata de personas no puedan ser protegidas a través de los mecanismos existentes. Teniendo en consideración que en algunos casos las víctimas de trata de personas son obligadas a perpetrar delitos, las falencias en procedimientos de identificación conllevan a que las víctimas, antes que ser protegidas, sean perseguidas por las autoridades.

146. En el marco de la visita, la delegación de la Comisión fue informada de que la mayor parte de la asistencia y acogida a las víctimas de trata es proporcionada y financiada por organismos de la sociedad civil. La Comisión ha tenido conocimiento de que entre los servicios que provee PROVICTIMA no está el de ofrecer albergue a víctimas de trata de personas. En lo que respecta a los albergues operados por FEVIMTRA, la Comisión tiene conocimiento de que estos acogen a mujeres víctimas de delitos violentos, pero no son especializados en brindar asistencia a víctimas de trata de personas; además no se tiene conocimiento respecto a si efectivamente las víctimas de trata de personas son derivadas a estos albergues. Por otra parte, la Comisión ha tenido conocimiento de situaciones en las que albergues han rechazado a víctimas de trata de personas por temor de sufrir represalias por parte del crimen organizado. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión de que el Estado no ha implementado albergues para hombres que son víctimas de trata de personas.

147. En lo que respecta a investigaciones y condenas por el delito de trata de personas, la Comisión observa que si bien estas han aumentado desde el 2010, de 3 sentencias condenatorias a 24,¹⁶⁹ estas siguen siendo cifras bajas para la magnitud que tiene esta problemática en México. En parte, esto se debe a que las víctimas son reacias a denunciar por miedo a represalias y a la falta de confianza en las autoridades.

¹⁶⁷ ONUDD, *World Report on Human Trafficking*. Nueva York, 2009, p. 53. Disponible en inglés en: http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁶⁸ United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report*. 2012, p. 248.

¹⁶⁹ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales Oficio 200/203/SP/907/2012-04 y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DF TSJDF/P/DIP/0704/2012.

148. La ONUDD sostuvo que en el periodo comprendido entre 2007 a 2010 el porcentaje de víctimas de trata para trabajo forzado en México fue superior al 65 % del total de víctimas detectadas¹⁷⁰. En este sentido, no se cuenta con información respecto a las acciones tomadas para reducir la demanda de trabajos forzados o para castigar a los empleadores e intermediarios de migrantes para explotación laboral.

d. Asesinato de migrantes

149. De acuerdo con la PGR, entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011 se registraron 47 515 homicidios relacionados con acciones delictuales en todo México. El conteo de los medios de comunicación en México señala que esta cifra podría ser mucho mayor. De acuerdo con la cifra oficial, de manera desagregada, en diciembre de 2006 se registraron 62 homicidios, en 2007 2626, en 2008 6838, en 2009 9614, en 2010 15 273 y de enero a septiembre de 2011 12 903 homicidios (véase Gráfico 4)¹⁷¹. Estas cifras demuestran que los homicidios como consecuencia de la violencia criminal han aumentado de forma exponencial durante los últimos años en México. De una violencia criminal que ha tenido como víctimas predilectas a las personas migrantes.

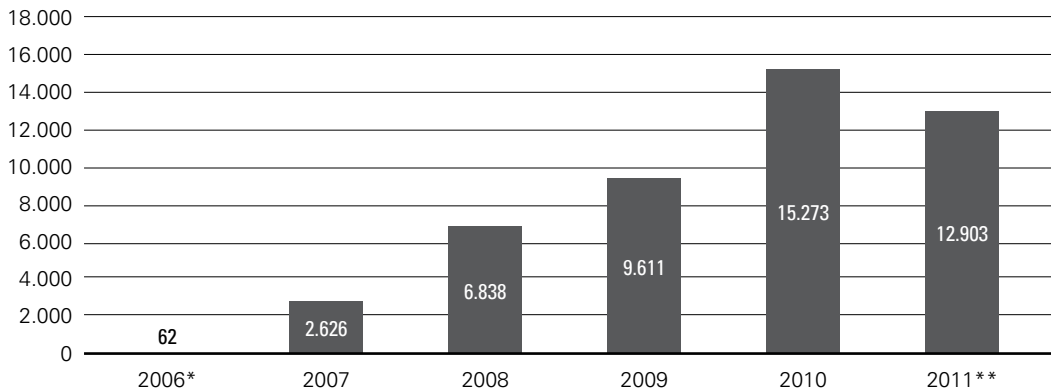
150. Entre los peligros que afectan a los migrantes, perder la vida es uno de los principales riesgos a los que están expuestos los migrantes en México, ya sea como consecuencia de accidentes o por los múltiples riesgos a los que están expuestos. Tal como se señaló anteriormente, durante su secuestro, muchos migrantes han sido asesinados al no haber podido pagar por su liberación o por haberse negado a trabajar para las organizaciones delictivas que les secuestraron. La información de la que dispone la Comisión incluye los testimonios de migrantes que señalaron haber sido testigos de matanzas colectivas de varias decenas de personas y haberse encontrado secuestradas con grupos de hasta 400 personas. Algunos migrantes manifestaron haber sido testigos de mutilaciones, decapitaciones, migrantes que fueron asesinados a martillazos e incluso de cuerpos que fueron disueltos en barriles de ácido. El grado de barbarie de los asesinatos descritos por los migrantes reflejaba un completo desapego por la dignidad humana de las personas migrantes.

151. A pesar de que los peligros que enfrentan los migrantes de ser víctimas de secuestro y de otras graves violaciones a sus derechos humanos en su paso por México han sido ampliamente documentados, la falta de medidas eficaces por parte del Estado para proteger a los migrantes permitió que la violencia en contra de los migrantes alcanzase uno

¹⁷⁰ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. United Nations publication, Sales No. E.13.IV.1, New York, 2012, p. 63. Disponible en inglés en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁷¹ Procuraduría General de la República, *Base de Datos por Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delictual: Total Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delictual. México – Enero – Septiembre de 2011*. Disponible en: [http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20\(Enero-Septiembre\).pdf](http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20(Enero-Septiembre).pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

GRÁFICO 4 Número de homicidios en México | Diciembre 2006 - septiembre 2011



* La cifra de homicidios correspondientes a 2006 sólo cubre del 1 al 31 de diciembre.

** La cifra de homicidios de 2011 sólo cubre de 1 de enero a 30 de septiembre.

Fuente: Procuraduría General de la República

de los niveles más altos de los que se tenga conocimiento con la masacre de 72 migrantes en agosto de 2010. Entre el 22 y el 23 de agosto de 2010 fueron ejecutados 72 migrantes –58 hombres y 14 mujeres– en un rancho en San Fernando (Tamaulipas) a manos de miembros del Cartel de Los Zetas. Esta masacre evidenció, una vez más, los peligros que viven a diario miles de migrantes en su paso por México.¹⁷²

152. De acuerdo con el testimonio de uno de los dos únicos sobrevivientes de la masacre, un adolescente ecuatoriano de 17 años, los migrantes fueron secuestrados por sujetos armados que les exigieron trabajar para ellos. Al negarse hacerlos, los tiraron al suelo y les dispararon a todos por la espalda.¹⁷³ La declaración del adolescente ecuatoriano es reveladora respecto de la forma en la que se llevó a cabo el secuestro y la posterior masacre.

Vine viajando desde Ecuador a Honduras. De Honduras me fui a Guatemala. Todo estaba bien. En Guatemala estaba como unos 15 días. Estaba bien. De ahí me fui a Santa Elena. De ahí me crucé en una lancha para México [...] La noche del sábado como a las 10 de la noche nos rodearon 3 carros, salían como 8 personas bien armadas. Ahí nos rodearon todo, nos bajaron del carro y nos metieron a otro carro. Viajaban en dos carros. Nos llevaron a una casa, ahí nos amarraron de 4 en 4, los

¹⁷² CIDH, *Comunicado de prensa No. 86/10 – CIDH condena matanza de inmigrantes en México*. Washington, D.C., 27 de agosto de 2010.

¹⁷³ En memoria de los 72 migrantes asesinados en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, A raíz de la que se conoce como la masacre de los 72 migrantes, un grupo de artistas, intelectuales, programadores y creadores mexicanos crearon el “Altar Virtual 72migrantes.com”, con el objetivo de conmemorar la memoria de las personas que fueron asesinados en la masacre. Este monumento virtual también representa un reconocimiento a la memoria de los miles de migrantes identificados y no identificados que han perdido la vida en su travesía hacia Estados Unidos. A su vez, es un reconocimiento al dolor de los familiares de las víctimas. Este monumento virtual puede visitarse en: <http://72migrantes.com/inicio2.php>. [Última visita el 30 de diciembre de 2013].

[sic] manos para atrás. Ahí nos tenía [sic] una noche. Después nos botaron boca abajo y después como escuché un ruido que disparaban. Yo pensé que disparaban por ahí al lado, pero no. Escuché que disparó a mis amigos y luego llegó disparando a mí. Disparó a mí y mató a todos los otros. Acaba de disparar y se fueron, mataron a todos los otros. Cuando se fueron esperé dos minutos y levanté, salí de la casa. Caminé toda la noche. Y ahí llegué a esa lámpara que estaba muy lejos. Pedí ayuda, salía 2 hombres pero no me quisieron ayudar. Había un amigo que no estaba muerto, estaba sano, que se escondió. Salí con el amigo, salí a para fuera, vi una lámpara que estaba muy lejos. Al ver la lámpara, vi hacia lámpara, me corrí [sic]. Corrí como 10 kilómetros y el amigo mío se separó de mí. Pensando que yo me voy a morir y no voy a avanzar, me fue botando [...] Caminé, caminé con dolor, pidiendo auxilio. Nadie me quiso ayudar. Al caminar, caminar ya se hizo de día, se hizo de día, camine más, como a las 7 de la mañana vi a los marinos que estaban ahí, los migra. Llegué donde ellos, a ellos le pedí ayuda [...] Viajaban conmigo 76 [...] [Los secuestradores] no nos pidieron nada, nada. Sólo dijeron: “¿Quieres trabajar con nosotros?” y nadie quiso trabajar con ellos. Solo eso y no nos dijo nada más [...] No pase nada, quería llegar a donde mi papá pero no pude. Este, ahora estoy regresando a mi Ecuador... Al cónsul de Ecuador pedía que, que me haría [sic] encontrar con mi papá, pero dijeron que no podemos, tenemos que regresar al Ecuador [...] Conmigo eran 6 ecuatorianos y mataron a 5. Yo quería encontrar [sic] con mi papá, con mi mamá, pero no pude [...] Hace 4 años [ellos están en Estados Unidos], quería ver a mi papá.¹⁷⁴

153. Hechos como el secuestro y la posterior masacre de 72 migrantes, en su mayoría centroamericanos y sudamericanos, así como la desaparición y el posterior asesinato del agente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas que había iniciado la averiguación previa por estos hechos, Roberto Javier Suárez Vázquez¹⁷⁵ y el secuestro masivo de 40 migrantes, ocurrido en el Estado de Oaxaca en diciembre de 2010 sirvieron para que la atención internacional se centrara nuevamente en la grave situación de violencia y discriminación que afrontan los migrantes en situación irregular en su tránsito por México¹⁷⁶. La brutalidad que caracterizó estos hechos y otros similares refleja con detalles el nivel de deshumanización e instrumentalización del que son víctimas las y los migrantes en su paso por México. La Comisión observa con suma preocupación que la masacre de los 72 migrantes no representó un hecho aislado, sino que encuadra

¹⁷⁴ Extractos del testimonio de un migrante de 17 años que sobrevivió a la masacre de 72 migrantes perpetrada en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas.

¹⁷⁵ La Jornada, *Confirman asesinato del MP que indagaba matanza en Tamaulipas*. México, D.F., 28 de agosto de 2010, p. 5. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/28/politica/005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁷⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, *El Salvador solicita a México más acciones de combate al crimen organizado contra migrantes*. El Salvador, 22 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.rreee.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1151:el-salvador-solicita-a-m%C3%A9xico-m%C3%A1s-acciones-de-combate-al-crimen-organizado-contra-migrantes. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

dentro del contexto de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan por México.

154. Tras la masacre de los 72 migrantes, el procurador de los Derechos Humanos de Guatemala envió una comunicación a la CIDH solicitando que utilizase todos los mecanismos a su disposición para urgir a los Estados de la región para que implementen mecanismos para asegurar la garantía y el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito; así como instar a los Estados a reconocer la valiosa labor que realizan los defensores de los derechos humanos de los migrantes¹⁷⁷.

155. La CIDH también tuvo conocimiento que entre abril y mayo de 2011 fueron encontrados los restos de otras 157 personas en diferentes predios en el Estado de Durango. Asimismo, la CIDH también ha sido informada acerca del hallazgo de fosas en otros estados como Sinaloa, Sonora, Guerrero, Querétaro, Nuevo León, Hidalgo, Coahuila, Chihuahua, Zacatecas, entre otros.

e. Desapariciones de migrantes

156. En la actualidad, la desaparición de migrantes en México y a lo largo de las rutas migratorias que van hacia Estados Unidos es una de las principales preocupaciones de la Comisión. En este sentido, la Comisión ha recibido información sobre diversas situaciones que conllevan a que los migrantes pierdan contacto con sus familiares a lo largo de su recorrido hasta Estados Unidos. Algunas de estas situaciones van desde migrantes que no se han comunicado con sus familiares mientras se encuentran bajo custodia estatal por encontrarse detenidos en estaciones migratorias o que estén siendo procesados penalmente o que se encuentren cumpliendo una condena penal, hasta aquellos que no se han vuelto a comunicar con sus familiares por encontrarse en estado de indigencia, por haber sido secuestrados, asesinados o desaparecidos por el crimen organizado o porque hallan fallecido como consecuencia de las inclemencias y de las condiciones climáticas extremas que acompañan su viaje hasta los Estados Unidos.

157. Dentro del contexto de violencia que ha afectado a México durante los últimos años, la Comisión ha sido informada de que uno de los fenómenos de mayor preocupación tiene que ver con la desatención que se da a los casos de desapariciones, siendo particularmente grave la situación de las personas migrantes¹⁷⁸. Al respecto, el Estado mexicano ha reconocido la compleja situación que le plantea la situación de las personas migrantes desaparecidas, no localizadas y los restos no identificados¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, septiembre de 2010. [Documento en archivo de la Comisión].

¹⁷⁸ CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Audio y video disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁷⁹ Intervenciones del director de Derechos Humanos y Democracia de la SER, embajador Alejandro Negrín; del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas; y del coordinador

158. La Comisión observa con suma preocupación que la desaparición de personas se ha convertido en una práctica común, la cual ha tenido un impacto extremadamente grave en los migrantes y mexicanos que transitan por México con destino hacia Estados Unidos, así como en mexicanos que son deportados desde los Estados Unidos a algunas zonas fronterizas. Con base en la información recabada, la Comisión observa que en muchas ocasiones los migrantes que son secuestrados por grupos del crimen organizado suelen ser víctimas de violencia física, psicológica y sexual, prostitución ajena, explotación sexual y laboral, asesinatos y desapariciones.

159. En las reuniones en Ixtepec y Tierra Blanca, el Relator recibió testimonios de madres que buscaban a sus hijos desaparecidos, así como de esposas, hermanos y hermanas buscando a sus seres queridos, quienes habían desaparecido en su paso por México y de los cuales no habían tenido noticias hacía meses e incluso años. La delegación de la CIDH se reunió con cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Honduras y Guatemala en la Caravana Paso a Paso hacia la Paz, la cual estaba compuesta por alrededor de 500 personas, entre las que se encontraban 150 familiares de migrantes desaparecidos, así como migrantes habían estado secuestrados. Los testimonios recibidos eran reveladores de la tragedia de los migrantes desaparecidos en su tránsito por México, así como del impacto que esto ha tenido en sus familiares.

Cuando [nuestra hija] migró con destino hacia Maryland, Estados Unidos de América, tenía 39 años; lo hizo el día 17 de marzo de 2009; iba con un “coyote” y otras personas más a quienes no conocemos. A los 11 días de haber salido, nuestra hija llamó a un familiar en Maryland diciéndole que todo iba bien. Dijo que estaban en Matamoros o llegando a Matamoros, y esa fue la última comunicación que se tuvo con ella. Uno de los “coyotes” que la llevaba [...] nos dijo que en zona fronteriza el carro en el que iban había volcado y que los había agarrado la “migra”. El coyote no especificó si era migración mexicana o norteamericana, tampoco indicó cómo había sido que los otros migrantes los había agarrado la “migra” y el “coyote” no lo habían agarrado. [...] Tres meses luego de la desaparición de nuestra hija, aproximadamente en el mes de junio de 2009, fuimos a la Cancillería, donde se nos tomó toda la información y nos pidieron llamar con frecuencia para preguntar si había avances. Lo hicimos, y con mucha amabilidad nos decían invariablemente que no había ninguna información. Nunca se nos aclaró qué tipo de gestiones habían hecho para buscarla, solo se nos repetía que no tenían nada nuevo que decirnos. En el año 2010 un vecino nuestro, que también tenía otro caso de desaparición, nos llevó a la Cancillería porque era justamente el

de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

periodo en que estaba el EAAF tomando muestras de ADN. Nos extrañó que pese a tener el caso puesto en la Cancillería no sean ellos quienes nos hayan convocado para la realización de la toma de las muestras, sino que nos enteramos a través de un vecino [...] El impacto que ha causado la desaparición de nuestra hija no se puede describir fácilmente, todas las noches pensamos donde estará, que será de ella, nos da insomnio, o al ir al trabajo no logramos concentrarnos en lo que tenemos que hacer, hay una ansiedad permanente y enfermedades físicas, pero eso no nos detiene en la lucha. Sobre la exigencia de justicia en El Salvador, hemos decidido no denunciar, puesto que el sistema no nos garantiza ninguna seguridad y tenemos otros hijos que proteger. Nos da temor ser masacrados, como ha sucedido a otras familias. Tenemos otra hija que se fue con un “coyote” diferente hace 6 años y recién hace dos llegaron a asesinar a ese “coyote” a su casa. Tenemos un hijo que estando en la Policía Nacional Civil en un operativa fue ametrallado. Tenemos dolorosas experiencias previas de pérdidas y violencia que nos hace temer buscar justicia en El Salvador¹⁸⁰.

160. Más allá del riesgo que representa para los migrantes, la desaparición a lo largo de las rutas migratorias de México está teniendo un grave impacto sobre los familiares que dejaron en sus países de origen o de aquellos con los que esperaban volver a reunirse en los países a los que se dirigían. Entre los testimonios recibidos por el Relator se encontraba el de una madre salvadoreña, quien relató lo siguiente:

Tengo 4 hijos [...] Luis Roberto, el menor, me lo desaparecieron acá en México. El terminó el bachillerato en abril del 2009 y después me dijo que se iba para Estados Unidos para sacarme adelante. El quería ir a Los Ángeles [...] Hacía poco tiempo se nos había caído la casa por las lluvias. Antes de irse le di 100 dólares y ya después se fue con un “coyote” del pueblo [...] Presté 1000 dólares para que el “coyote” me lo llevara hasta los Estados Unidos. Cuando estaban en el D.F. le mande otros 1100 dólares al “coyote”. Tenía que pagarle otros 2500 dólares al “coyote” cuando llegaran a los Estados Unidos. El “coyote” me dijo que había dejado a mi hijo en Nuevo Laredo, en la frontera entre Tamaulipas (México) y Texas (Estados Unidos). La última vez que tuve noticias de Luis y del “coyote” fue en mayo de 2009 y desde esa fecha lo estoy buscando. Yo he hecho de todo para encontrarlo, pero aquí [en México] nadie me da respuesta de dónde está¹⁸¹.

161. Tal como se señaló anteriormente, la Comisión ha recibido información verosímil de casos en los que agentes del INM, así como de la policía federal, estatal y municipal, han participado o colaborado con organizaciones criminales en secuestros de migrantes, lo

¹⁸⁰ Testimonio de padres de una migrante salvadoreña y miembros de Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE).

¹⁸¹ Testimonio de una madre salvadoreña al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Tierra Blanca (Veracruz), el 30 de julio de 2011.

cual configurara desaparición forzada cuando estas autoridades no proveen información o niegan la ocurrencia de estos hechos. Al respecto, la Comisión estima necesario señalar que no todas las desapariciones de migrantes encuadran dentro de la definición de desaparición forzada de personas del artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. A juicio de la Comisión, se configura una desaparición forzada cuando la privación de la libertad, cualquiera que sea su forma – tal como puede ser el secuestro de un migrante–, es cometida por agentes estatales o por personas o grupos de personas que actúen bajo la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.

162. Tras su visita a México en marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante “el GTDFI”) de las Naciones Unidas manifestó que los migrantes representan uno de los grupos vulnerables que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de desapariciones¹⁸². El informe del GTDFI señaló que de acuerdo con las estimaciones de organizaciones de la sociedad civil más de 3000 personas habrían sido desaparecidas en México desde el 2006¹⁸³. Asimismo, el GTDFI señaló haber recibido información de diversas fuentes según la cual funcionarios del INM y de la policía federal, estatal y municipal en algunas ocasiones colaboran con las organizaciones criminales en los secuestros de migrantes, cometiendo de esta manera desapariciones forzadas *strictu sensu*¹⁸⁴. A este respecto, el GTDFI concluyó que

Un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado. Sin embargo, no todas las personas desaparecidas habrían sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. El Grupo de Trabajo recibió información concreta, detallada y verosímil sobre casos de desapariciones forzadas llevados a cabo por autoridades públicas o por grupos criminales o particulares actuando con el apoyo directo o indirecto de algunos funcionarios públicos¹⁸⁵.

¹⁸² Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Observaciones Preliminares de la Visita México*, 31 de marzo de 2011, p. 13. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁸³ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, p. 20. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁸⁴ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Observaciones Preliminares de la Visita México*, 31 de marzo de 2011; y Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, párr. 69.

¹⁸⁵ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, 20 de diciembre de 2011, p. 17. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

163. Sobre la colusión de agentes estatales como perpetradores de violaciones a los derechos humanos en contra de migrantes, la Comisión fue informada de que

La colusión de funcionarios a nivel federal y estatal está demostrada en múltiples casos. La misma Procuradora General de Justicia reconoció en el caso de San Fernando que varios policías municipales estaban involucrados como perpetradores de estas ejecuciones. El caso de San Fernando demuestra la colusión junto con otros. Tenemos varios casos, como el caso de los cazadores desaparecidos en Zacatecas, que son originarios de Guanajuato, que fueron desaparecidos por policías municipales de Joaquín Amaro, Zacatecas, y entregados a la delincuencia organizada. Hay varios funcionarios de este estado en proceso, pero no tenemos ningún dato que nos permita la localización de las personas desaparecidas. Tenemos otros casos similares con el mismo patrón de que policías municipales detienen a personas y las entregan a la delincuencia organizada en el estado de Coahuila, donde también tenemos policías municipales detenidos y la misma situación, no hay ningún dato que nos permita localizar a las personas hasta ahora desaparecidas. En tiempos recientes se presentaron varias denuncias a nivel público de detención de funcionarios a nivel federal y estatal por la colusión con el crimen organizado, fundamentalmente del estado de Coahuila, entre ellos está la ex Delegada de la PGR y varios funcionarios de la delegación, junto con funcionarios estatales de la Fiscalía, con quienes familias de desaparecidos se estuvieron reuniendo por más de dos años, colocando información de sus casos y que nunca se posibilitó investigación alguna. Y a la fecha no hay ningún familiar de las personas desaparecidas de FUNDEC que sepamos que avancen algo las investigaciones para la localización. La PGR, a la par, sabiendo que había investigaciones contra varios de estos funcionarios del orden federal como estatal, lo que nos sugirieron fue seguir hablando con quienes ahora están procesados. Obviamente esta situación nos preocupa mucho por el riesgo en el que están las familias que han estado denunciando y dando información muy delicada sobre sus casos y que ahora desgraciadamente tenemos la constatación de algo que ya preveíamos y que intuíamos y que fue denunciado en su momento: la colusión de varias autoridades en estos graves crímenes de lesa humanidad¹⁸⁶.

164. La Comisión observa que no hay congruencia respecto a la forma en la que serían investigados los casos de desaparición forzada. En este sentido, observa que algunas autoridades no consideraban que el secuestro de los migrantes pudiese desencadenar en su desaparición forzada. En diversas reuniones, las organizaciones de

¹⁸⁶ Intervención de Blanca Martínez, del Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” y asesora de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

la sociedad civil hicieron énfasis de casos de desaparición forzada de migrantes en los que no era considerada la opción de que fuesen investigados como desaparición, sino que los casos que lograban ser investigados lo hacían bajo una figura legal diferente, tales como secuestro, privación ilegal de la libertad, extravío, ausencia, persona no localizada o abuso de autoridad. Muchos de estos términos no constituyen delitos conforme a la legislación mexicana, lo cual conlleva a que no se inicie una investigación por los hechos y que solo se levanten actas administrativas. En otros casos, estas personas simplemente eran consideradas extraviadas o perdidas, sin que llevase una investigación eficaz que desechase la posibilidad de que se tratase de una desaparición forzada. En los casos en los que se adelantó una investigación penal, esta solía enfocarse en encontrar al responsable, pero no tanto en buscar al migrante desaparecido. Asimismo, la Comisión observa con preocupación que muchos de estos casos eran erróneamente denominados por las autoridades como “levantones”¹⁸⁷, cuando podrían configurar desaparición forzada. Familiares de migrantes desaparecidos manifestaron su temor a denunciar estos hechos por temor a represalias o por existir evidencias de la participación de agentes estatales, tales como funcionarios del INM, policías de los diferentes órdenes e incluso miembros de la PGR o de las procuradurías de justicia estatales.

165. A pesar de la magnitud de esta problemática no existe claridad respecto al número de personas desaparecidas, extraviadas o ausentes ni con relación a que entidad es la responsable de llevar a cabo dicho registro. Las cifras que manejan diferentes autoridades estatales no son inequívocas respecto a las personas que han sido registradas como desaparecidas, extraviadas o ausentes. La Secretaría de Seguridad Pública registraba 2.044 casos, mientras que la PGR manejaba un listado de 4800 expedientes. Por su parte, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la cual concentra un registro de toda la República, contabilizaba 5.229 personas extraviadas en todo el país¹⁸⁸. Mientras que en cifras hechas públicas por la CNDH en la segunda mitad de 2012, se señalaba que de 2005 a 2011 había registrado un total de 24 091 personas desaparecidas o extraviadas y 15 921 cuerpos no identificados¹⁸⁹. En febrero de 2013, la SEGOB sostuvo que entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2012 se registraron 26 121 casos de personas

¹⁸⁷ Si bien el término “levantón” no es un término jurídico, comúnmente las autoridades mexicanas suelen denominar “levantones” a los secuestros perpetrados por el crimen organizado. En muchos casos en esta forma de privación de libertad no hay negociación y las víctimas suelen ser torturadas, sometidas a violencia física, psicológica o sexual, asesinadas y en algunos casos desaparecidas. Véase La Jornada, *Levantones, secuestros sin negociación que generalmente terminan en asesinato*. México, 11 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/11/index.php?section=politica&article=005n1pol>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁸⁸ Véase ANIMAL POLÍTICO, *Cifras oficiales de SSP y PGR sobre desaparecidos discrepan por más del doble*. Por: Paris Martínez. México, 7 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/03/cifras-oficiales-de-ssp-y-pgr-sobre-desaparecidos-discrepan-por-mas-del-doble/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁸⁹ Véase REFORMA, *Acusan desde a desapariciones*. México, 30 de agosto de 2012. Disponible en: ANIMAL POLÍTICO, *Los 49 cuerpos abandonados en Cadereyta podrían ir a la fosa común*. México, 24 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/los-49-cuerpos-abandonados-en-cadereyta-podrian-ir-a-la-fosa-comun/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

no localizadas en México. De este universo de casos, 20 915 se encontraban relacionados con averiguaciones previas, actas circunstanciadas y carpetas de investigación, mientras que los 5 206 restantes estaban pendientes de validación de datos. La base de datos a partir de la cual se desprenden estas cifras fue integrada por el Centro Nacional para el Combate de la Delincuencia (CENAPI) de la PGR, a partir de la información proporcionada por procuradurías locales¹⁹⁰. La Comisión observa que no existe un registro unificado y confiable sobre personas desaparecidas, extraviadas o ausentes ni sobre los casos de desapariciones forzadas de personas.

166. De acuerdo con la información proporcionada en el marco de la audiencia sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, las organizaciones peticionarias señalaron que FUNDEM contaba con 250 casos de mexicanos desaparecidos en los cuales ninguna persona ha sido localizada como resultado de una investigación penal. En los casos de migrantes centroamericanos, la mayoría de los casos en los que ha habido resultados ha sido porque las madres y los familiares de los migrantes desaparecidos han organizado caravanas para buscar a sus seres queridos a través de México¹⁹¹. Además, la Comisión ha sido informada que los familiares son prácticamente obligados a demostrar si la delincuencia organizada está implicada para tomar los casos. Dada la falta de coordinación entre los Estados y la falta o poca información sobre el avance de las investigaciones, ha llevado a que en muchos casos las propias familias hayan sido las que investigan y aportan información para los ministerios públicos, con los riesgos que esto implica. La Comisión observa que en el caso de las familias centroamericanas, su dificultad de acceder a la justicia es mayor, dado que no existen mecanismos regionales de coordinación para informar a las familias, hacerlas partícipes de las investigaciones y darles la asistencia que requieren.

167. Asimismo, la delegación de la CIDH fue informada que no existen mecanismos definidos de búsqueda de personas desaparecidas ni tampoco una instancia específica a la cual puedan acudir los familiares para ser asistidos en la búsqueda de sus seres queridos. Esto se dificulta aún más cuando la familia es originaria de una entidad federativa y los hechos ocurren en otra, dado que no hay forma en que puedan acceder a las autoridades del lugar de los hechos y no existe coordinación ni entre las entidades federativas ni tampoco con autoridades de Centroamérica u otros países. Sobre esta cuestión, en sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano informó que a partir del Acuerdo A/066/13, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de

¹⁹⁰ Véase EL UNIVERSAL, Lista oficial de desaparecidos es de 26 mil 121: Segob. México, 26 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906200.html> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁹¹ Intervención de Blanca Martínez Bustos, FUNDEM, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

2013, se creó la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas y se establecieron sus facultades, como instancia específica a la cual recurrir en la búsqueda de desaparecidos¹⁹².

f. La situación de los migrantes desaparecidos, no localizados y los restos no identificados

168. Las masacres de migrantes y los hallazgos de fosas con cientos de cadáveres cerca de rutas migratorias y zonas fronterizas también evidenciaron las fallas y vacíos en el manejo e identificación de cadáveres, así como en la asistencia y protección de los familiares de las víctimas. Con base en la información recabada en el marco de la visita, así como con posterioridad a esta, la Comisión observa que los casos de homicidios de migrantes evidenciaron la falta de aplicación de forma homologada de protocolos para levantamiento de cuerpos, custodia del lugar, cadena de custodia, necropsias, entre otros. La delegación de la CIDH recibió la denuncia interpuesta por la madre de un migrante hondureño que aún seguía buscando el cadáver de su hijo, en la que se señalaba que

El 17 de agosto del 2010 me avisaron de la Ciudad de San Miguel (Tamaulipas, México), que [mi hijo de 31 años] había sido asesinado por una [sic] arma de fuego con un disparo en el cráneo [...] El 28 de noviembre del 2010 en la ciudad de San Pedro llegó el ataúd bien sellado que contenía supuestamente el cadáver de mi hijo y nos entregaron el ataúd sellado, el cual trasladamos a la ciudad de Olanchito (Yoro), y otro [sic] 29 de noviembre del 2010, procedimos a enterrarlo en el Cementerio General de Olanchito (Yoro), y ya cuando nos disponíamos a enterrarlo abrimos el ataúd y lo único que esta [sic] era un maletín color negro a lo largo del ataúd y pudimos notar que solo había la cantidad de diecisiete bolsas plásticas de diversos colores, negro, rosado, blanco, y había un pedazo de carne como de cinco libras aproximadamente el cual tenía tierra y gusanos, y también descubrimos que solo había bolsas con tierra y más bolsas que al parecer contenían algo más pero no el cadáver [...] Esperando su colaboración para que me permitan saber dónde está el cuerpo de mi hijo, y por qué todos lo [sic] familiares hemos sido [sic] objeto de engaño ya que no había el cuerpo de mi hijo en el ataúd que recibimos, ya que solo habían bolsas: y por qué este engaño, sin considerar la angustia que como familia enfrentamos ante la noticia trágica.

169. A la fecha de aprobación de este informe, de las 72 víctimas de la masacre de San Fernando (Tamaulipas), 23 habían sido identificadas como nacionales de Honduras, 14 de El Salvador, 13 de Guatemala, 4 de Brasil, 4 de Ecuador y 1 de India. El Estado mexicano comunicó a la Comisión que de los 72 cadáveres hallados en San Fernando, 60 ya habían sido plenamente identificados y que no había habido ninguna duda respecto a esa identificación, quedando sólo 12 cadáveres pendientes de identificación, los cuales

¹⁹² GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 13. [Documento en el archivo de la Comisión].

no habrían podido ser identificados dado que no se contaba con los materiales genéticos para poder hacer la confronta que permitiese lograr la identificación de esos cadáveres¹⁹³. Sin embargo, de acuerdo con información de público conocimiento, de los 72 cadáveres, los que lograron ser identificados fueron 59, en vez de 60, y los otros 13 que no pudieron ser identificados fueron inhumados en una fosa común del Panteón Civil de la Ciudad de México el 22 de junio de 2011¹⁹⁴.

170. En julio de 2011 la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala publicó el Informe de Migrantes Guatemaltecos en su Tránsito por México y Estados Unidos de América en el que señalaba que los servicios periciales de México habían actuado de forma deficiente en la identificación de los restos y en la preservación de la cadena de custodia tras la masacre de los 72 migrantes en San Fernando. El informe señala que en el caso de la masacre, la información enviada por la PGR de México al procurador de los Derechos Humanos de Guatemala sobre las generalidades que caracterizaban cada cuerpo no eran suficientes para llevar a cabo la identificación; también se señalaba que la impresión de huellas dactilares de las víctimas fueron mal tomadas e incompletas, lo cual dificultó el cotejo con huellas dactilares que estaban impresas en la cédula de vecindad de guatemaltecos desaparecidos en México. Entre otras dificultades identificadas en el informe, se señala la tardanza en las repatriaciones de los cadáveres identificados. Asimismo, este informe destacaba que era urgente que la PGR de México solicitara al Ministerio Público guatemalteco una asistencia judicial recíproca, con base en el Tratado Bilateral vigente entre Guatemala y México desde 1997, para la identificación de posibles víctimas guatemaltecas en las masacres de abril de 2011 y posteriores¹⁹⁵.

171. Con motivo del primer aniversario de la masacre de los 72 migrantes de San Fernando, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala realizó un pronunciamiento público en el que señaló que en tres ocasiones había solicitado a las autoridades mexicanas que no dieran por concluidas las investigaciones del caso, a fin de que se pudiera determinar si había más guatemaltecos entre los 13 restos que no habían podido ser identificados, sin haber logrado evitar que fueran enviados a la fosa común. Por solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala se había logrado postergar la inhumación de los cuerpos que estaban pendientes de identificar, lo

¹⁹³ Intervención del Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁹⁴ Véase, El Universal, *San Fernando: un número "identifica" a 13 víctimas*. México, 7 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/199823.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁹⁵ Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, *Informe de Migrantes Guatemaltecos en su Tránsito por México y Estados Unidos de América*. Guatemala, 7 de julio de 2011, pp. 15-16. [Documento en archivo de la Comisión].

cual permitió que en marzo de 2011 se pudo identificar el cuerpo de Nancy Pineda¹⁹⁶. El comunicado señalaba que por el considerable deterioro en la seguridad de la comunidad guatemalteca en tránsito por México hacia Estados Unidos, el cual se evidenciaba por los secuestros masivos ocurridos en diciembre de 2010 en Oaxaca, la muerte de un número aún indeterminado de guatemaltecos en las masacres ocurridas en los meses de marzo y abril de 2011 en estados del norte de México, se trasladaron a las autoridades mexicanas los expedientes de 51 guatemaltecos que podrían estar dentro de las víctimas para su posible identificación. El comunicado también destacaba deficiencias en la identificación de restos, retraso en la entrega de resultados y en las repatriaciones de los cadáveres.

172. Entre abril y mayo de 2011, con posterioridad a los secuestros masivos de personas que viajaban en autobuses de pasajeros a diferentes partes de Tamaulipas, ocurridos en marzo, fueron encontrados los cuerpos y restos de 193 personas en 47 fosas clandestinas en San Fernando (Tamaulipas), lugar que se ha caracterizado por el tránsito de migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos. El descubrimiento de las fosas clandestinas ocurrió a 8 meses de la masacre de los 72 migrantes, y nuevamente el municipio de San Fernando era escenario de estos hechos atroces. La Comisión fue informada de que entre las víctimas se encontraban migrantes mexicanos y de centroamericanos. La Comisión tiene conocimiento de que entre los 193 cadáveres han sido identificados 10 migrantes guatemaltecos en tránsito por el territorio mexicano con destino a Estados Unidos¹⁹⁷, así como migrantes mexicanos que se dirigían a este mismo país.

173. En marzo de 2012, en el marco de la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, la Comisión recibió el testimonio de un padre de un joven mexicano que desapareció tras uno de los secuestros masivos de autobuses de marzo de 2011, quien señaló que

Vengo representando a los 21 migrantes desaparecidos de San Luis de la Paz (Guanajuato), incluyendo a mi hijo. Mi hijo salió junto con 20 migrantes más hacia Estados Unidos, rumbo a Tamaulipas. Desaparecieron el 21 de marzo [de 2011]

¹⁹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, *Comunicado 377-201: Al cumplirse un año de la masacre que costó la vida de 72 migrantes en Tamaulipas, México*. Guatemala, 22 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=1242>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁹⁷ De acuerdo con un comunicado conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público y Embajada de México en Guatemala de 8 de febrero de 2012, los restos de 10 ciudadanos guatemaltecos fueron identificados a principios del 2012. El comunicado destaca que el 30 de mayo del 2011 la dirección consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala recibió la denuncia, por parte de familiares, sobre la desaparición en México de 53 migrantes guatemaltecos en situación irregular que se dirigían a Estados Unidos. La Unidad contra la Trata de Personas tomó muestras de 51 familiares de los 53 desaparecidos y los envió a la PGR en México a través del convenio de asistencia legal mutua, que lo cotejó con los perfiles genéticos de los restos recuperados de una fosa encontrada en San Fernando (Tamaulipas). Véase Comunicado conjunto elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público y Embajada de México en Guatemala: *Identifican cadáveres de connacionales guatemaltecos, asesinados en San Fernando, Tamaulipas, México*. 8 de febrero de 2012. Disponible en: http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=442:comunicado-051-2012&catid=58:febrero-2012&Itemid=166. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

cuando secuestraron los autobuses que iban. Nunca más volvimos a saber de ellos. Nosotros tuvimos, nos tuvimos que mover para averiguar con el chofer de los autobuses. Fuimos al norte de México para ver si podíamos localizarlos. No tuvimos apoyo del Gobierno mexicano para la búsqueda. Las autoridades nos cierran las puertas. No quieren darnos información, simplemente, no los están buscando. En el caso de una familia que le avisaron que su hijo estaba, que su hijo no le[is] permitieron ver los restos. La familia tenía dudas y no habían recibido los restos de su pariente. Cuando lo van a recoger, les dicen: hay un error administrativo sobre la causa de su muerte y que no se lo pueden entregar. Lo entregan una semana más tarde. Les impidieron tener el apoyo de sus representantes y no les dieron copias de las formas del ADN. Uno de sus hijos insistía que él también quería que le sacaran muestras del ADN, pero el Ministerio Público le dijo que eso tendría que hacerlo por su propia cuenta y que le iba a costar mucho dinero. A otra señora le dijeron que su esposo estaba identificado y después se lo negaron. Miembros de esta comisión somos ventiuinas [sic] familias que tenemos la duda de nuestros hijos, que pueden estar en las fosas de San Fernando. Después de lo que nos pasó, no confiamos en la PGR. No queremos que la PGR haga otra vez las investigaciones. Cual[quier] resultado va a estar dudoso [...] por la forma en la que han procedido con nosotros. Mi hijo está desaparecido y 20 más de San Luis de la Paz y las autoridades mexicanas no han hecho absolutamente nada¹⁹⁸.

174. En el marco de la visita, la PGR entregó al Relator 8 carpetas con información general sobre el hallazgo de 193 restos humanos proveniente de 47 fosas encontradas en el municipio de San Fernando (Tamaulipas) en abril del 2011, y los dictámenes forenses de 121 de dichos restos, 112 de los cuales fueron recuperados de 8 fosas y no se cuenta información respecto a los 9 restantes¹⁹⁹. La documentación recibida señala que el Ministerio Público recuperó restos humanos correspondientes a un total de 193 individuos, hallados dentro de 47 fosas en las siguientes localidades, dentro del municipio de San Fernando (Tamaulipas): Becha El Arenal –hallazgos de fosas el 2 de abril del 2011–; el Ejido La Joya - hallazgo de fosa el 5 de abril del 2011; La Noria, –hallazgo de fosa el 7 de abril del 2011– y Col. Américo Villareal, - hallazgo de fosa el 7 de abril del 2011. Veinticinco de estos 121 restos figuran como identificados. La documentación general señala que 120 del total de 193 restos fueron trasladados a la Ciudad de México, sin precisar fecha, pero a juzgar por las fechas de embalsamamiento de dichos restos en

¹⁹⁸ Testimonio del señor Candelario Castillo ante la CIDH en el marco de la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Véase, CIDH, *Audiencia sobre situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

¹⁹⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *8 carpetas con información relativa a los casos del homicidio de migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (agosto 2010); localización de las fosas clandestinas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (abril 2011); ataques y secuestro de migrantes centroamericanos en Oaxaca en 2010 (en adelante "Carpetas PGR")*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

una funeraria de dicha ciudad habría sido en abril del 2011. Sin embargo, de la revisión de la información suministrada por la PGR al revisar la información específica nos encontramos con 120 cadáveres y restos óseos correspondientes a un individuo, es decir, un total de 121 individuos²⁰⁰.

175. La mayoría de los dictámenes forenses de los 121 restos producidos por los servicios periciales del estado de Tamaulipas y por la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México contienen el sexo, edad al momento de la muerte, estatura, información odontológica, perfil genético, huellas dactilares, tiempo y causa de muerte. Sin embargo, algunos de los restos no cuentan con esta información. De los 121 cadáveres, 116 fueron clasificados como masculinos, 4 como femeninos y 1 como posiblemente masculino. En cuanto a la edad al momento de la muerte, 62 individuos se encontraban en un rango de edad estimado entre 19 y 29 años; 38 individuos entre 30 y 45 años, 8 individuos en un rango de edad de más de 45 años y 12 individuos figuran sin una edad estimada²⁰¹.

176. En 24 de los 25 casos en que los restos figuraban como identificados, se adjuntaban perfiles genéticos de los presuntos familiares de las víctimas adyacentes al perfil de los restos. Estos perfiles provienen de muestras recolectadas y/o procesadas por servicios forenses estatales de Guanajuato, Querétaro, Oaxaca, Michoacán y Coahuila, tomadas a posibles familiares de las víctimas. No se encontró información sobre las condiciones de hallazgo y el levantamiento de los restos en la documentación analizada, pero en los dictámenes de los mismos se señala su procedencia en términos de número de fosa en 112 de los 121 restos recuperados y en los 121 casos figura su averiguación previa. En 14 de estos 25 casos que figuran identificados constan también los dictámenes genéticos, producidos por peritos de la PGR²⁰².

177. La Comisión observa que algunos de los cadáveres fueron encontrados con billetes y monedas de quetzales²⁰³, así como una copia fotostática de una cédula de identidad de Guatemala, número 9127805, a nombre de William Rodríguez Alejandro, y un documento de identidad de Guatemala bajo el nombre de Feliciano Tagual Ovalle. El hecho de que entre los restos se encontrase dinero y documentos de identidad de Guatemala es un indicador significativo de la presencia de personas centroamericanas entre los restos recuperados²⁰⁴.

²⁰⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpets PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁰¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpets PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁰² PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpets PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁰³ El Quetzal es la moneda oficial de la República de Guatemala.

²⁰⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpets PGR. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González*. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

178. La principal causa de muerte para 84 personas de las 121 personas fue determinada como traumatismo craneoencefálico por golpe contuso; en otros 24 individuos fue determinada como producida por proyectil de arma de fuego; para otros 4 individuos fue determinada como herida cortopunzante; para otros 4 individuos fue determinada como una combinación de herida cortopunzante y contusa; y para los restantes 5 individuos fue estimada como indeterminada. En 7 casos en que la causa principal fue determinada como herida de proyectil de arma de fuego se encontraron además lesiones *peri mortem* contusas que pueden haber también contribuido a la causa de la muerte²⁰⁵.

179. En relación con los secuestros de pasajeros de distintos autobuses e incluso autobuses con todos sus pasajeros y la aparición de las fosas clandestinas en San Fernando, la Subprocuraduría en Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (en adelante “SIEDO”) de la PGR proporcionó información sobre 2 víctimas que lograron escapar de sus secuestradores y que al comparecer ante el agente del Ministerio Público Federal manifestaron que

El 25 de marzo de 2011 abordaron un autobús en Tejupilco, Estado de México, con destino a Reynosa (Tamaulipas), de la línea Ómnibus de México (cruzarían como indocumentados a EUA) y en San Fernando (Tamaulipas), se detuvo el chofer del camión, siendo bajados 9 pasajeros por sujetos armados, quienes los privaron de su libertad, trasladándolos a diferentes lugares y estos presenciaron el homicidio de 3 personas, que se les dijo que deberían trabajar para la organización delictiva de “Los Zetas”, logrando escapar del lugar en el que estaban cautivos.²⁰⁶

180. De acuerdo con la información suministrada por el Estado mexicano, estas personas habrían sido secuestradas y posteriormente ejecutadas por miembros del Cartel de Los Zetas, quienes habrían contado con la aquiescencia y colaboración de policías municipales de San Fernando en la perpetración de estos hechos. En este sentido, el Estado informó a la CIDH que

Como resultado de este esfuerzo conjunto [entre la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y Armada de México, la Policía Federal Ministerial y el Ministerio Público de la Federación] se logró la captura de 74 personas vinculadas con estos actos. Entre los detenidos se encuentran 17 policías del municipio de San Fernando, quienes brindaban protección y ayuda a la organización delictiva conocida como “Los Zetas”. Todos los detenidos fueron sujetos a investigación por los delitos de delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad, homicidio, violación a

²⁰⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁰⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – SUBPROCURADURÍA EN INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA, *Fosas Clandestinas San Fernando, Tamaulipas*. Documento entregado en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011, p. 3. [Documento en el archivo de la Comisión].

la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Violación a la Ley de Inhumación y Exhumación de cuerpos y lo que resulte.²⁰⁷

181. La información de las carpetas entregadas por la PGR a la delegación de la Comisión sobre los 193 restos humanos hallados en las fosas de San Fernando indica que el rango de tiempo de muerte otorgado a 35 de los 43 restos recuperados de la Fosa 1²⁰⁸ es el mismo, de 7 a 14 días; mientras que en el caso de la Fosa 4²⁰⁹ el rango de tiempo de muerte de 19 restos también correspondía al rango de 7 a 14 días. La Comisión estima que uniendo todos los elementos descritos anteriormente, podría manejarse la hipótesis de que estas dos fosas contengan los restos relacionados con los secuestros de autobuses de pasajeros ocurridos al parecer en Tamaulipas y relacionarlos con los hallazgos de fosas de San Fernando (Tamaulipas), de abril 2011. Dichos autobuses se dirigían hacia Tamaulipas, posiblemente Reynosa, habiendo salido o al menos hecho escala en Querétaro, al menos en uno de los casos²¹⁰.

182. Sobre las 47 fosas clandestinas de San Fernando (Tamaulipas), la Comisión recibió información por parte de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas respecto a que las exhumaciones de cadáveres de fosas clandestinas habían sido realizadas de manera muy irregular y sin contar con los recursos humanos ni materiales necesarios. Algunas fosas fueron exhumadas antes de tomar fotografías, lo cual dificultó las tareas de identificación de las víctimas. En algunos casos las exhumaciones fueron hechas en horas de la noche por trabajadores de los cementerios y panteones locales más cercanos, los cuales más allá de desenterrar los cadáveres con sus palas no tenían ningún conocimiento técnico acerca de cómo llevar a cabo el levantamiento y proteger los cadáveres.

183. Aunado a estos hechos, el 13 de mayo de 2012 fueron encontrados 49 torsos humanos – 43 hombres y 6 mujeres – a la altura de Cadereyta (Nuevo León), en una carretera que comunica a Monterrey (Nuevo León) con Reynosa (Tamaulipas). Los torsos fueron decapitados y desmembrados de brazos y piernas y junto a ellos se encontraba una manta en la que el Cartel de Los Zetas se atribuía los hechos²¹¹. El procurador general de Justicia de Nuevo León, Adrián de la Garza, señaló que entre las víctimas de la masacre en Cadereyta podría haber migrantes en situación irregular²¹². Después de realizar los análisis

²⁰⁷ GOBIERNO DE MÉXICO, *Respuesta del Estado mexicano a la solicitud de información artículo 41 de la CADH con relación a los cadáveres hallados en fosas clandestinas*. Misión Permanente de México OEA-01975, 7 de septiembre de 2011, p. 20. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁰⁸ Averiguación Previa AP 1173.

²⁰⁹ Averiguación Previa AP 197.

²¹⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²¹¹ Proceso, *Se atribuyen Los Zetas masacre de 49 en Cadereyta*. Nuevo León, 14 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=307395>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²¹² BBC Mundo, *México: ¿quiénes son los muertos de Cadereyta?* Ciudad de México, 22 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120521_cadereyta_mexico_ao.shtml ; The New York

de ADN no se había logrado ninguna identificación positiva²¹³. El gobierno de El Salvador solicitó a las autoridades mexicanas compartir la información genética de los cuerpos, para compararla con los perfiles genéticos de familiares de migrantes salvadoreños desaparecidos. Al respecto, la Comisión considera que hasta tanto no se identifiquen los cuerpos, la hipótesis de que pueda haber migrantes entre ellos se mantiene abierta.

184. Las autoridades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal informaron a la delegación de la CIDH que una de las principales dificultades en la identificación de migrantes asesinados en San Fernando (Tamaulipas), era que no se había seguido una cadena de custodia de forma que se garantizase la integridad de los cuerpos y de la escena del crimen ni se habían seguido protocolos forenses, lo cual conllevó a que hubiesen tantos problemas para la identificación de los cadáveres y a que estos fuesen enviados a fosas comunes.

185. En este sentido, autoridades de la PGR informaron a la delegación de la CIDH que el hecho de que México fuese un Estado federal planteaba dificultades en la coordinación entre las autoridades del orden federal y el orden estatal, cada una de las cuales tiene marcos de competencia y protocolos de actuación diferentes. Con relación a la situación de migrantes desaparecidos, no localizados y cadáveres y restos de migrantes no identificados señalaron que era necesario que se llevase a cabo un proceso de homogenización de protocolos, en particular en materias forenses, de cadena de custodia y de búsqueda de personas desaparecidas. A su vez, señalaron que otro obstáculo en esta materia es que para ese momento solo un 10 % de funcionarios de ministerios públicos, peritos y policías estaban certificados en esta clase de procedimientos. Posteriormente, en sus observaciones presentadas en octubre de 2013, el Estado mexicano agregó que el 3 de febrero de 2010 se publicó el Acuerdo A/002/10, de observancia general y obligatoria para todos los servidores públicos que entren en contacto con los indicios o evidencias para la preservación del lugar de los hechos y/o el hallazgo y procesamiento de los indicios o evidencias. Asimismo, el Estado señaló que durante la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en julio de 2011, por parte de los procuradores y fiscales del país, se aprobó el Protocolo de cadena de custodia. Según el Estado, éste Protocolo tiene como objetivo homologar los criterios para la regulación e instrumentación de la cadena de custodia en todas las Procuradurías

Generales de Justicia o sus equivalentes en las entidades federativas y la Procuraduría General de Justicia Militar²¹⁴.

Times, *Numb to Carnage, Mexicans Find Diversions, and Life Goes On*. Cadereyta Jiménez, 15 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2012/05/16/world/americas/mexicans-unflinching-in-face-of-drug-wars-carnage.html?pagewanted=all>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²¹³ CNN México, *Nuevo León entrega a la PGR el ADN de los 49 cuerpos hallados en Cadereyta*. 31 de mayo de 2012. Disponible en: <http://blogs.cnnmexico.com/ultimas-noticias/2012/05/31/nuevo-leon-entrega-a-la-pgr-el-adn-de-los-49-cuerpos-hallados-en-cadereyta/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²¹⁴ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los*

186. Las autoridades de la PGR sostuvieron que en el levantamiento de los cadáveres de las fosas de Tamaulipas se habían cometido errores, ya que las autoridades que llevaron a cabo las exhumaciones no tomaron fotografías del lugar de los hechos, cuando “hoy en día cualquier teléfono celular permite tomar fotografías”. En ese momento, la PGR indicó que se habían identificado 23 de los cuerpos, los cuales ya habían sido entregados a sus familiares, y en algunos casos la PGR había sufragado los gastos de traslado de los restos. Adicionalmente, las autoridades de la PGR señalaron que tras la experiencia de las primeras fosas halladas en Tamaulipas se reconocieron deficiencias en el manejo de los cadáveres. A raíz de ello se adoptó un acuerdo que establece la cadena de custodia y se crearon álbumes de identificación para poder establecer la identidad de las víctimas, los cuales fueron enviados a las procuradurías de los otros Estados de la región. Sin embargo, ninguno de los familiares de migrantes desaparecidos que ofrecieron su testimonio a la delegación de la Comisión conocía la existencia de los álbumes de identificación. De acuerdo con lo manifestado por funcionarios de la PGR, la falta de protocolos en esta materia también había llevado a situaciones en las que los cadáveres habían sido exhumados de fosas en Durango a través de la utilización de grúas excavadoras o a que en casos como el de Tamaulipas se enviaran cadáveres erróneos.

187. Las autoridades de la PGR también informaron que la mayor parte de las entidades federativas no cuentan con laboratorios y estudios periciales como los que tiene la PGR en la Ciudad de México. En Jalisco también se cuenta con laboratorios de esta clase, con lo cual las víctimas pueden recurrir directamente allí. En los casos de los Estados que no cuentan con laboratorios periciales, la PGR pone a su disposición el suyo y, por lo tanto, los cadáveres son enviados a la Ciudad de México. Con relación a suministrar información a familiares de migrantes centroamericanos desaparecidos o no localizados, señalaron que de acuerdo con la legislación mexicana no está permitido proporcionar información sobre averiguaciones previas a quien no tiene una relación con el caso, por lo cual es necesario que sean partes coadyuvantes en el proceso.

188. La información recibida por la delegación de la Comisión durante la visita, así como la que ha recibido con posterioridad, resulta contradictoria respecto de la existencia de protocolos para la manipulación de los cadáveres y de las fosas, así como sobre el establecimiento de los procedimientos para preservar la cadena de custodia. Frente al requerimiento de la Relatoría, el Estado proveyó documentación que establece algunas directrices generales sobre la materia que fueron desarrollados especialmente para la situación de Tamaulipas, pero que no constituirían un Protocolo Oficial de carácter nacional que pueda garantizar un manejo uniforme a nivel nacional de las fosas y los cadáveres encontrados. Tal como se mencionó anteriormente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que no existían protocolos sobre la materia.

Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México. 4 de octubre de 2013, p. 13.

189. En lo que respecta a la cadena de custodia, entre la documentación recibida no se encontró ningún formato de cadena de custodia sobre el traslado de restos o muestras de los restos²¹⁵. La Comisión estima necesario señalar que la falta de información sobre la cadena de custodia que se siguió con los restos dificulta el seguimiento de restos, muestras y evidencia asociada a estos al no dejar una constancia por escrito y fotos de la evidencia que se traslada, quién, cuándo y a dónde se solicita el traslado, quién, cuándo y desde dónde realiza el traslado y quién, cuándo y dónde recibe la evidencia y la guarda bajo su custodia. Sobre esta cuestión la Comisión recomienda el uso de formatos de cadena de custodia para el traslado de restos, muestras de restos y/o evidencia, tal como figura en el Protocolo para el Levantamiento e Identificación de Cadáveres y Restos Humanos, con el que se homologarían las técnicas y métodos en investigación criminalística, aprobado en junio de 2011 en la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en Tuxtla Gutiérrez (Chiapas)²¹⁶.

190. Lo anterior es congruente con la información recibida por el Relator y la delegación de la CIDH de parte de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales señalaron que en masacres anteriores como la de los 72 migrantes y en los 193 restos localizados en San Fernando (Tamaulipas), se habían observado deficiencias del Estado mexicano en los procesos de investigación e identificación de restos, el manejo adecuado de las evidencias, así como en el trato a los familiares de migrantes desaparecidos.

191. El Estado mexicano también informó a la Comisión que con el objetivo de atender la problemática de los migrantes no localizados y de cadáveres y restos no identificados se generaron mecanismos de colaboración con los Estados de Centroamérica, a efectos de recabar toda la información posible para hacer las confrontas y poder realizar identificaciones. También señalaron que México cuenta con una gran base de datos forenses, la cual se ha hecho sobre la base de todos los cuerpos que se han encontrado y que dicha base de datos se podía compartir y se había compartido a través de los mecanismos que se establecieron con los países centroamericanos a efecto de buscar soluciones frente a la situación de los migrantes no localizados y los restos no identificados²¹⁷.

192. Con base en la información que la Comisión ha recabado de parte del Estado, así como por parte de diferentes gobiernos de la región y de organizaciones de la sociedad

²¹⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Carpetas PGR*. Documentos entregados en el marco de la reunión de trabajo con el Relator Felipe González Morales. México, D.F., julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²¹⁶ Clausura de la XXV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. México, 10 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.cnpj.gob.mx/prensa/2007/fich11/Jun/f10062011.shtm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²¹⁷ Intervención del Coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

civil, le lleva a concluir que los mecanismos establecidos por el Estado mexicano con los Estados centroamericanos no han sido eficaces en términos de colaboración, coordinación e intercambio de información. Todo esto ha agravado el sufrimiento de los familiares de migrantes desaparecidos en la búsqueda de sus seres queridos.

193. En adición a lo anterior, la Comisión también fue informada de casos de familiares de migrantes desaparecidos que viajaron desde sus países en Centroamérica tras el hallazgo de las fosas de San Fernando en abril de 2011, y a quienes las autoridades les recomendaban ir de morgue en morgue para ver si podían identificar a sus seres queridos entre los cadáveres que allí se encontraban. La información respecto a la respuesta estatal en materia de atención a los migrantes víctimas de delitos y a los familiares de las víctimas indica que en muchos casos las respuestas dadas por el Estado oscilaron entre la indiferencia y la opacidad.

194. Dentro de este contexto, otro de los principales temas de preocupación para la Comisión es la falta de asistencia o la asistencia descoordinada que el Estado mexicano ha brindado a los familiares de migrantes desaparecidos, así como con relación a los familiares que presumen que sus seres queridos podrían encontrarse entre las personas que han aparecido en las fosas clandestinas que han aparecido en los últimos años. Tras la aparición de los 193 cadáveres en 47 fosas clandestinas en San Fernando (Tamaulipas), la Comisión recibió información de casos de familiares de migrantes mexicanos y centroamericanos desaparecidos que frente a la descoordinación de las autoridades tuvieron que visitar cada uno de los SEMEFOS y morgues de diferentes entidades federativas, e incluso de situaciones en las que autoridades les habrían solicitado el pago de dinero para poder ver los cadáveres e identificar si entre estos se encontraban sus seres queridos. Organizaciones de la sociedad civil señalaron como prioritario que PROVICTIMA cuente con el presupuesto necesario²¹⁸.

195. Al respecto, la Comisión recuerda que es un derecho de los familiares de las víctimas conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos; constituye, además, de una exigencia del derecho a conocer la verdad, una medida de reparación y, por lo tanto, hace nacer el deber correlativo para el Estado de satisfacer estas justas expectativas²¹⁹. Conocer el paradero de los migrantes desaparecidos o localizar los cuerpos de aquellos que fallecieron es de suma importancia para sus familiares, lo cual

²¹⁸ CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²¹⁹ Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 115; Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C, n° 211., párr. 245, y Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C, n° 241, párr. 73.

les permite sepultarlos de acuerdo con sus creencias y cerrar el proceso de duelo que vivieron como consecuencia de estos hechos.

196. Las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión sobre la existencia de diferentes sistemas que contienen información sobre personas desaparecidas en México, tanto a nivel federal como estatal. A su vez, señalaron que no hay criterios homologados para recabar la información forense y los cruces pueden traer resultados inexactos o erróneos. Estos sistemas y las instituciones responsables de los mismos no comparten información entre sí y presentan números diferentes. Las organizaciones señalaron que la falta de investigación de estos casos responde a una situación de discriminación estructural; en México no se investiga las desapariciones de los más pobres y los excluidos.

197. También es motivo de preocupación la falta de coordinación entre las autoridades del orden municipal, estadual y federal en lo que respecta a la identificación de cadáveres y a la cadena de custodia que se debe seguir una vez que son hallados en las fosas clandestinas, así como a la atención de familiares de migrantes desaparecidos. Con base en la información que recabó la Relatoría durante la visita y con posterioridad a esta, en México no existen protocolos unificados respecto a cómo se debe llevar a cabo el levantamiento de los cadáveres, y se evidenció una seria falta de preparación y de recursos por parte de algunos funcionarios de las procuradurías encargados de llevar a cabo estas labores.

198. En este sentido, la Comisión considera que la implementación a nivel nacional del Protocolo para el Levantamiento e Identificación de Cadáveres y Restos Humanos representa un primer paso de suma importancia para el Estado mexicano. Con base en la información disponible, la Comisión observa que a pesar de ciertos avances concretos, subsisten serios problemas de metodología de diagnóstico en el proceso de recolección y análisis de restos, incluyendo la identificación de estos y el uso de genética forense. También se observa un problema en materia de cadena de custodia, pérdida de restos y en algunos casos extremos de sustitución de restos.

199. En respuesta al gran número de migrantes que han desaparecido en su ruta migratoria hacia Estados Unidos, en los últimos años se han venido conformando organizaciones y comités de familiares de migrantes desaparecidos en países como El Salvador y Honduras. Durante los dos últimos años, la Comisión también ha observado que a iniciativa de organizaciones de la sociedad civil se han creado bancos de datos forenses de personas migrantes desaparecidas en El Salvador, Honduras, el Estado de Chiapas, en México, y Guatemala. Estos bancos tienen por objeto contribuir en la identificación de migrantes desaparecidos a partir del cruce de información de los restos de migrantes que han sido encontrados a lo largo de las rutas migratorias. Los bancos cuentan con información sobre antecedentes de la desaparición de cada caso (fecha de salida, fecha

y lugar de la última llamada, ruta, entre otros), datos *ante mortem* (información física en vida de las personas) y muestras y perfiles genéticos de sus familiares.

200. En la actualidad, los bancos de datos forenses de personas migrantes no localizadas o desaparecidas cuentan con información de 449 casos de migrantes que sus familiares han reportado como desaparecidos en México, Estados Unidos y Centroamérica. A finales de septiembre de 2012, un total de 1253 familiares de migrantes desaparecidos habían dado sus muestras a los bancos de datos forenses. A la fecha, en El Salvador se han registrado 168 casos de migrantes desaparecidos con 456 muestras de familiares, en Honduras 168 casos con 78 muestras, en Guatemala 80 casos con 297 muestras de familiares y en el Estado de Chiapas 25 casos con 78 muestras.

201. La conformación de estos bancos involucra actores gubernamentales y no gubernamentales. A nivel regional los bancos de datos forenses nacionales hacen parte del “Proyecto Frontera”, el cual fue desarrollado por el Equipo Argentino de Antropología Forense, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), la Casa del Migrante de Saltillo - Frontera con Justicia A.C., Humanidad sin Fronteras A.C. y Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes.

202. A pesar de que a la fecha de la publicación del presente informe solo ha sido posible un intercambio limitado de información forense entre los bancos de datos forenses, durante el último año a través de este mecanismo se ha logrado la identificación de 13 migrantes, 10 de los cuales fueron encontrados en Arizona, 2 en Texas y 1 en México. En la actualidad otros 13 casos están pendientes de ser confirmados. De los 13 migrantes que han sido identificados hasta la fecha, 10 eran salvadoreños – 3 mujeres–, 1 mexicano, 1 hondureño y 1 costarricense.²²⁰ A partir del cruce masivo de datos forenses de los cadáveres que se encuentran en el *Pima County Forensic Science Center* del estado de Arizona (Estados Unidos),²²¹ con los datos y perfiles genéticos de los familiares de migrantes desaparecidos con los que cuentan los bancos forenses de migrantes no localizados de El Salvador y

²²⁰ Animal Político, *435 migrantes centroamericanos y mexicanos reportados como desaparecidos*. México: 31 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/08/435-migrantes-centroamericanos-y-mexicanos-reportados-como-desaparecidos/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²²¹ De acuerdo con el *Pima County Forensic Science Center*, 2010 fue el año con el mayor número de muertes de migrantes que intentaban cruzar la parte sur del desierto de Arizona, con 230 casos, mientras que en 2011 esta cifra llegó a los 184 casos. Desde 2002, el promedio anual de muertes en el desierto se ha mantenido en 184 migrantes por año. Desde 2001 el FSC ha registrado la muerte de 1911 migrantes. En 2011, el 87 % (61) de los migrantes identificados eran mexicanos, seguidos por guatemaltecos con el 9 % (6) y hondureños 3 % (2). Véase Pima County Forensic Science Center - Office of the Medical Examiner. *Annual Report 2011*. 2012, p. 27. Disponible solo en inglés en: http://www.pima.gov/cmo/OME/documents/pdfs/2011_OME_annual_report.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. También véase BINATIONAL MIGRATION INSTITUTE, *A Continued Humanitarian Crisis at the Border; Undocumented Border Crosser Deaths Recorded by the Pima County Office of the Medical Examiner, 1990-2012*. June 2013, p. 12. Disponible solo en inglés en: http://bmi.arizona.edu/sites/default/files/border_deaths_final_web.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Honduras se han logrado identificar 8 migrantes que habían desaparecido. En este sentido, la Comisión destaca la importancia que tiene la creación de bancos de datos forenses de personas migrantes desaparecidas en los países de origen, tránsito y destino de migrantes, así como el intercambio de información forense entre ellos.

203. El impacto que tienen los bancos de datos forenses nacionales y el que puedan llegar a tener en la búsqueda, hallazgo e identificación de migrantes no localizados o desaparecidos en la región requiere que todos los Estados de la ruta migratoria que va de Centroamérica a Norteamérica cuenten con mecanismos de esta clase e intercambien información de forma plena. La Comisión considera que el establecimiento de bancos nacionales de datos forenses y el intercambio de información con otros bancos de datos forenses representa una buena práctica que debe ser replicada por otros Estados, en particular aquellos Estados, entre ellos México, que conforman la ruta migratoria entre Centroamérica y Norteamérica.

204. Asimismo, la Comisión reconoce la importancia del trabajo que se viene adelantando en el Estado de Chiapas a través del Banco de Datos Forenses de Migrantes del Estado de Chiapas para la búsqueda e identificación de migrantes desaparecidos²²². La Comisión tiene conocimiento que entre agosto y septiembre de 2012 se llevaron a cabo los trabajos de exhumación de 73 cadáveres de personas no identificadas, presuntamente migrantes centroamericanos, quienes fallecieron al cruzar la frontera sur en Chiapas y que al no ser identificados fueron enterradas en 30 fosas comunes en el Panteón Jardín de Tapachula (Chiapas)²²³. Los restos encontrados correspondían a 61 hombres, 10 mujeres y los 2 restantes se trataba de peripatos de sexo no determinado. Tras las exhumaciones se tomaron muestras de los restos recuperados con el objetivo de que sean sometidas a análisis genéticos con fines identificatorios. Los perfiles que se obtengan de ellas serán comparados con los perfiles de familiares de migrantes no localizados de los bancos de datos forenses de Honduras, El Salvador, Chiapas y Guatemala. En una segunda etapa se prevé continuar con trabajos de exhumación en el panteón de Ciudad Hidalgo (Chiapas)²²⁴.

205. En la audiencia sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, la representación de México informó a la Comisión que el Estado ha avanzado en su base de datos forenses, respecto de la cual señalaron que a pesar de las complejidades que plantea la estructura federal del Estado mexicano por

²²² Los Angeles Times, *Sifting for answers in a mass grave in Tapachula, Mexico*. Septiembre 12 de 2012. Disponible sólo en inglés en: <http://articles.latimes.com/2012/sep/12/world/la-fg-mexico-mass-grave-20120912>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²²³ Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, *Boletines 2012: Inician exhumación de personas no identificadas en el panteón municipal de Tapachula*. 21 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.cedh-chiapas.org/portal/consejo/informacion/sala-de-prensa/130-inician-exhumacion-de-personas-no-identificadas-en-el-panteon-municipal-de-tapachula.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²²⁴ Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, *Boletines 2012: Se prevé segunda etapa de exhumación de restos recuperados en fosas comunes: CEDH*. 25 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.cedh-chiapas.org/portal/consejo/informacion/sala-de-prensa/155-se-preve-segunda-etapa-de-exhumacion-de-restos-recuperados-en-fosas-comunes-cedh.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

sus 3 niveles de gobierno, a nivel nacional tienen un avance de un 70 % en los registros de las bases de datos. Respecto al intercambio de información forense con la de otros bancos de datos forenses de la región, se señaló que había habido reuniones a nivel de PROVICTIMA con los cónsules de todo Centroamérica con objeto de tener una base de datos que pueda ser compartida o intercambiar información²²⁵. La Comisión reconoce lo manifestado por los representantes del Estado mexicano respecto a su disposición para estudiar las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la audiencia y su apertura para abordar esta grave problemática.

206. En este orden de ideas, la Comisión urge al Estado de México a crear un banco de datos de información forense a nivel nacional, el cual a su vez se integre a los otros bancos forenses que funcionan en la región, tales como los de El Salvador, Honduras, Guatemala y otros que puedan surgir. La Comisión estima que estas acciones representan una respuesta legítima y razonable en materia de identificación de migrantes desaparecidos.

207. Asimismo, la Comisión también recomienda que en casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven los restos no identificados. La Comisión tiene conocimiento de que de los 193 cuerpos hallados en las fosas de Tamaulipas en abril de 2011, aún hay más de 150 que no han sido identificados. La información suministrada por representantes de los bancos de datos forenses de El Salvador y Honduras señala que es posible que migrantes centroamericanos se encuentren dentro de estos restos. Por tal razón, la Comisión recomienda que para los casos de restos que ya hayan sido enviados a la fosa común, se les proteja de cualquier innovación, y los que aún permanecen en SEMEFOS, que no sean cremados ni enviados a fosa común.

208. La Comisión recomienda la creación de un mecanismo nacional en México que facilite el intercambio de información sobre restos no identificados y personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extienda el cruce de información forense a toda la región centroamericana. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección. Asimismo, confía en que la creación de estos mecanismos beneficiará directamente la búsqueda de migrantes no localizados y restos no identificados, la actualización de protocolos y buenas prácticas forenses.

²²⁵ Véase, Intervenciones del Director de Derechos Humanos y Democracia de la SRE, Embajador Alejandro Negrín y del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas, en la *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

g. La violencia sexual contra las mujeres migrantes

209. Debido a la situación de discriminación que afecta a las mujeres y a las niñas migrantes en razón de su género, la probabilidad de que sean victimizadas mientras se encuentran en México es mucho mayor. En el caso de las mujeres migrantes, la Comisión recibió abundante información acerca de los abusos sexuales a las que son sometidas en México. Amnistía Internacional, en su informe titulado “Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México”, señaló que las mujeres y las niñas y niños, en especial los que viajan no acompañados, se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata o de sufrir agresiones sexuales de parte de delincuentes y de funcionarios estatales²²⁶.

210. La violencia sexual se ha convertido en una parte del recorrido de muchas mujeres migrantes en su tránsito hacia Estados Unidos. La Comisión fue informada que la violencia sexual contra las mujeres migrantes llega a tal punto que en países de Centroamérica es común que las mujeres se inyecten un anticonceptivo conocido como Depo-Provera antes de iniciar su recorrido, el cual impide la ovulación durante tres meses, de modo que en caso de ser violadas evita queden embarazadas. Entre los migrantes este método anticonceptivo es conocido como “la inyección anti-México”. Tal como se señaló anteriormente, muchas de las mujeres migrantes que brindaron sus testimonios al Relator manifestaron haber sido sometidas de manera frecuente a violaciones y abusos sexuales durante el tiempo que permanecieron secuestradas o privadas de libertad. Entre los testimonios recibidos por el Relator, una mujer migrante y su compañero informaron haber sido testigos de cómo un grupo de mujeres migrantes habían sido violadas por varios hombres a la vez tras un asalto al tren.

211. La Comisión tuvo conocimiento del caso de una migrante hondureña de 15 años que fue agredida sexualmente por el delegado local del INM en Tenosique (Tabasco), quien le ofreció regularizar su situación migratoria a cambio de que sostuviera relaciones sexuales con él. A pesar de haber sido rechazado por la niña, el delegado local del INM realizó actos sexuales sobre el cuerpo de la niña, sin su consentimiento, tales como tocamientos lascivos. Derivado de estos hechos, la CNDH, en su Recomendación n° 54/12, determinó que contaba con elementos suficientes para evidenciar violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad física y mental, a la libertad y al trato digno, en agravio de la niña V1, atribuibles al delegado local del INM, así como a otros 4 funcionarios de dicha institución, por hechos consistentes en transgredir la libertad sexual de una niña; omitir brindar protección a las personas que lo necesiten; obstruir el acceso a la procuración de justicia; faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones; así como acciones y omisiones que vulneran los derechos de las personas migrantes, especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados²²⁷. Los

²²⁶ Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Madrid: Amnistía Internacional, 2010, p. 5. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/es/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²²⁷ CNDH, *Recomendación n° 54/2012, Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1*. México, D.F., 28 de

funcionarios a los que la CNDH atribuyó estos hechos fueron el coordinador de Profesiones Especialista en Servicios Migratorios, el jefe del Departamento de Regulación Migratoria en Tenosique, el subdelegado regional en la Delegación Tabasco, el Encargado de la Delegación y un agente del Grupo Beta. De acuerdo con la información de que dispone la Comisión, a la fecha de la aprobación de este informe algunos de estos funcionarios aún continúan vinculados al INM y trabajando en la zona.

212. Tal como se mencionó anteriormente, la trata con fines de explotación sexual o prostitución ajena es otra de las amenazas a las que las mujeres migrantes suelen estar expuestas. En uno de los testimonios recibidos por el Relator, una joven relató que durante su secuestro había sido violada por 8 hombres a la vez. Los testimonios recibidos por mujeres migrantes que habían estado secuestradas solían incluir violaciones sexuales perpetradas por varios hombres a la vez durante su cautiverio. En Reynosa (Tamaulipas), el Relator recibió el testimonio de una migrante hondureña que se encontraba con sus dos hijas pequeñas, quien señaló que

A mí me tenían secuestrada aquí [en Reynosa], hasta hace como unos 15 días [...] Me levantaron hace unos meses no más llegar a la central [camionera] de Reynosa. Yo venía con mis 2 niñas. La más grande ya tiene 3 años y la menor todavía no tiene los 6 meses [...] Unos hombres que manejaban una troca blanca me detuvieron y me dijeron que me montara, que me iban a ayudar. De ahí me la llevaron con las niñas y nos acomodaron en una casa en la que había mucha más gente secuestrada. Después supe que eran Zetas. Me pusieron a hacer el aseo y a trabajar en la cocina, para que preparara las comidas para ellos y para las demás personas que estaban en la casa. Ahí los [hombres] que estaban en la casa me violaban casi todos los días. A mí lo que más me dolía era que me violaban enfrente de las niñas. Yo intenté resistirme la primera vez que me violaron, pero casi me matan a golpes. Esa vez me acuerdo que me dejaron toda llena de morados y me rompieron un labio y el ojo. Ya después ellos entraban uno después del otro a la hora que les daba la gana [...] La casa tenía otros cuartos a los que no podía entrar. Yo a veces oía los gritos de otras mujeres desde esos cuartos y miraba cuando las sacaban envueltas (muertas) [...] Un día me escapé. Vi que una camioneta que salía todos los días dejaba un portón medio abierto. Como yo era la que limpiaba, un día aproveché y me escapé con mis hijas [...] Yo me fui a las oficinas del DIF y del INM a pedir ayuda para que la regresaran a mi país, pero me dijeron que no podían ayudarme, pues el encargado estaba de vacaciones [...] La [niña] mayor se me asusta cada vez que tiene hombres cerca²²⁸.

septiembre de 2012. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_1990_2012. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²²⁸ Testimonio de una mujer migrante al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH en Reynosa, Tamaulipas, el 1 de agosto de 2011.

213. La Comisión observa con preocupación que, al igual que con otros delitos que afectan a los migrantes, no existen cifras acerca de delitos cometidos en contra de las mujeres migrantes en razón de su género. Amnistía Internacional ha señalado que 6 de cada 10 mujeres y niñas migrantes son víctimas de violencia sexual en su tránsito por México.²²⁹ Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que a pesar de que la violencia sexual contra las mujeres es un fenómeno generalizado en México que se manifiesta en múltiples formas, es difícil contar con estadísticas fiables, dado que las mujeres tienden a ocultar los abusos o violaciones de las que son víctimas. Aunado a lo anterior, está la estigmatización social que recae sobre aquellas mujeres que denuncian, y más aún, en el caso de las mujeres migrantes está el temor que tienen de ser deportadas en caso de que denuncien, o el deseo de llegar como sea a Estados Unidos les lleva a ocultar y callar los abusos y delitos de los que han sido víctimas.²³⁰

214. La CIDH reitera su preocupación respecto a las diferentes formas de violencia y discriminación a las que se encuentran expuestas las mujeres migrantes en México. En consonancia con lo señalado por el Comité de la CEDAW, la Comisión considera que la incorporación de una perspectiva de género reviste una importancia esencial para el análisis de la situación de las mujeres migrantes y la elaboración de políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del cual son víctimas²³¹. La Comisión le reitera a México que es un deber de los Estados comprendido en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará –examinado en conjunto con la obligación inmediata de actuar con la debida diligencia reflejada en el artículo 7(b) del mismo instrumento– tomar especial consideración de factores que pueden exponer a la mujer a una situación de mayor vulnerabilidad a la violencia; tales como su condición de migrante, refugiada o desplazada, y más aún cuando estas son niñas. Esto acarrea obligaciones inmediatas de los Estados investigar las prioridades y necesidades de este grupo de mujeres; recopilar la información y las estadísticas pertinentes; capacitar a sus funcionarios de migración, policía y judiciales sobre sus necesidades y realidades de vida; y crear las condiciones necesarias para que puedan ejercer plenamente sus derechos humanos. El sistema de justicia debe respetar su integridad y dignidad como víctimas, y procesar de forma exhaustiva y rápida los casos de violencia sexual que las afectan²³².

²²⁹ En este sentido, véase, Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Amnistía Internacional: Madrid, 2010, p. 5.

²³⁰ Véase, M. Bronfman y R. Leyva (1999) *Migración y SIDA en Centroamérica, México y EEUU*, Mimeo, Cuernavaca, México; Pastoral de la Movilidad Humana (1998) *Para los que no llegaron. Un sueño hecho cenizas*, Serviprensa, Guatemala; *Mujeres que Cruzan Fronteras* (2006), UNIFEM. Documentos de Gretchen Kuhner.

²³¹ Naciones Unidas, Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 26 sobre Trabajadoras Migratorias*, 2008, p. 4. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²³² Naciones Unidas, Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 26 sobre Trabajadoras Migratorias*, 2008, p. 4.

h. Niños, niñas y adolescentes migrantes

215. En el marco de la visita la Relatoría recibió información y constató la situación de extrema vulnerabilidad que afecta a los niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”) en el contexto de los flujos migratorios mixtos que llegan y atraviesan México. La Comisión nota que entre los NNA que integran los flujos migratorios en México se pueden distinguir dos subgrupos: los que viven y trabajan en México y los que están en tránsito hacia Estados Unidos. La Comisión observa que los factores que impulsan la migración de NNA son variados, principalmente la búsqueda de mejores oportunidades de vida; reunificación familiar; la búsqueda de protección internacional frente a contextos en los que son víctimas de persecución, violencia y explotación; así como consecuencia de desastres naturales. Otros factores son el maltrato o el abandono que sufren los NNA en sus países de origen, la persecución por parte de organizaciones del crimen organizado, tales como “maras”, pandillas o carteles del narcotráfico y la proliferación de redes transnacionales de trata de personas.²³³

216. Al igual que las tendencias generales de los migrantes que transitan por México, la mayor parte de los NNA migrantes en México son de origen centroamericano, en particular guatemalteco. La delegación de la CIDH fue informada que en muchos casos familias rurales guatemaltecas envían a sus hijos adolescentes a trabajar al estado fronterizo de Chiapas con objeto de que desde allí contribuyan para el sustento del resto de la familia a través del envío de remesas. En este sentido, la Comisión ha sido informada que un número significativo de NNA migrantes trabajan en condiciones de explotación en el sector agrícola de la región de Soconusco y en Tapachula (Chiapas) en actividades del comercio informal, labores domésticas o son víctimas de explotación sexual.²³⁴ Los niños trabajadores dedicados a labores agrícolas provienen en su gran mayoría del departamento de San Marcos y son indígenas *mam*, casi todos oriundos del municipio de Concepción de Tutuapan. Algunos empiezan a trabajar en el Soconusco junto a algún miembro de su familia, pero cuando desarrollan ciertas habilidades se independizan. De acuerdo con el informe “Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala”, elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, los niños migrantes no acompañados no pueden acceder a formas migratorias para trabajadores fronterizos, por lo tanto siempre trabajan de forma irregular.²³⁵

²³³ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala*. México, 2012, p. 9.

²³⁴ Id. Ver GONZALES CARILLO, Adriana, “Frontera sur y niños migrantes no acompañados en México: un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos (2006-2008)”. FLACSO, Sede México, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, marzo de 2009; SIN FRONTERAS, “México y su Frontera Sur”. Ciudad de México (2005); SIN FRONTERAS, “Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas” 2005-2006 (2007); SHELLEY, Louise, “Human Trafficking”. Cambridge University Press (2010), p. 265 y ss.

²³⁵ Véase Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, *Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera México Guatemala*. México, 2012, p. 8.

217. Las organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que de acuerdo con la información recopilada por *Catholic Relief Services*, un 47 % de los NNA migrantes reportan haber experimentado algún tipo de abuso desde que dejaron su hogar hasta que fueron repatriados. Los abusos más frecuentes a los que son sometidos los NNA migrantes son aquellos de tipo verbal y físico, pero también son víctimas de robo, extorsión e intimidación. Si bien la mayoría de los abusos que experimentan los NNA migrantes ocurren durante su tránsito a través de México, el Relator también fue informado de que son sometidos a situaciones de riesgo durante el arresto y detención por parte de las autoridades migratorias. A pesar de que las autoridades migratorias fueron señaladas como las principales responsables de estos abusos, también se reportaron, en menor medida, abusos por parte de autoridades de policía. Los jóvenes guatemaltecos son especialmente vulnerables a verse expuestos a este tipo de situaciones, seguidos por los hondureños y salvadoreños.²³⁶

218. La delegación de la CIDH observó y fue informada de que un número significativo de NNA migrantes que transitan por México, a lo largo de su trayecto se enfrentan a situaciones de desprotección extrema, tales como los peligros asociados a sus trayectos en el tren o ser víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos por parte de la delincuencia organizada, delincuentes comunes y en algunos casos por agentes estatales. A lo largo de su trayecto, los NNA migrantes se enfrentan a condiciones climáticas extremas, así como otros riesgos asociados a su edad y nivel de desarrollo físico y mental. En el actual contexto de violencia generalizada en algunas zonas de la frontera norte de México, los NNA suelen ser utilizados por la delincuencia organizada para realizar actividades relacionadas con el tráfico de personas o el trasiego de drogas²³⁷. En este sentido, a la Comisión le preocupa que la respuesta por parte de los Estados frente a estas situaciones sea la criminalización de estos niños a través de la imposición de medidas privativas de la libertad personal²³⁸.

219. En Ixtepec (Oaxaca), la delegación de la CIDH presencié la llegada del tren procedente de Arriaga (Chiapas), y pudo observar la presencia en los techos y entre los vagones de cientos de migrantes, incluidos niños y niñas migrantes en situación de extremo riesgo para su vida e integridad personal. La misma situación fue observada por el Relator en Tierra Blanca (Veracruz), donde niños y niñas esperaban acostados al borde de las vías la llegada del tren, sin ningún tipo de protección.

²³⁶ Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 36.

²³⁷ EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, Documento de trabajo: Coloquio sobre "Políticas de Seguridad en la Frontera y Derechos Humanos de los Migrantes". Tijuana, 2011, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

²³⁸ Véase CNDH, *Recomendación 74/2009*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/32>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

220. El Relator también pudo observar que gran parte de la asistencia que reciben los NNA en tránsito por México la reciben de parte de albergues de la Iglesia católica, de personas privadas y de organizaciones de la sociedad civil. La presencia de NNA siempre era una constante en las visitas que la delegación de la Comisión realizó al Albergue Hermanos en el Camino en Ixtepec, el Albergue Decanal Guadalupano de Tierra Blanca y el Albergue Nuestra Señora de Guadalupe de Reynosa.

221. Por su parte, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos informó al Relator de diversas medidas que ha tomado el Estado mexicano para la protección de NNA migrante. En este sentido, la Comisión valora positivamente la importancia que han tenido medidas tales como el diseño del Modelo para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas, y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, en conjunto con Unicef, y la creación de Oficiales de Protección Integral de la Infancia (en adelante "OPIS") que operan en el INM. Asimismo, la Comisión fue informada de que se han instalado Módulos de Atención en las Estaciones Migratorias para NNA migrantes no acompañados. Como resultado de estas medidas se ha incrementado el nivel de detección de NNA migrantes en situaciones de riesgo, víctimas de trata de personas o que son objeto de tráfico de migrantes. La Comisión también fue informada de que han aumentado las solicitudes de asilo por parte de NNA.

222. Sobre los Módulos de Atención en las Estaciones Migratorias para NNA migrantes no acompañados, el Estado mexicano agregó que además de la identificación de posibles candidatos a protección internacional, el personal del SNDIF desarrolla actividades lúdicas y de educación no formal y ofrece espacios de contención emocional a los NNA que se encuentran alojados en las estaciones migratorias en la frontera sur de México. A su vez, señaló que los OPIs son agentes federales de migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados. Sus funciones son salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido, y descanso; facilitar a los NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; mantener informados a los NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación. De acuerdo con la información suministrada por el Estado, para octubre de 2013, el INM contaba con 493 OPIs en las 32 delegaciones federales.²³⁹

223. Ante este contexto, a la Comisión le preocupa que tanto el INM, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales coinciden en que ha habido un incremento del número de NNA no acompañados que migran hacia o a través de México.²⁴⁰ También es motivo

²³⁹ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 13 y 14. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁴⁰ Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México,

de preocupación para la Comisión la falta de datos sistemáticos sobre delitos y violaciones a los derechos humanos de las que hayan sido víctimas NNA migrantes. En este sentido, la Comisión recomienda al Estado recopilar datos desagregados que le permitan contar con una caracterización respecto de la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes, los peligros que les afectan, que le permitan al Estado diseñar políticas públicas orientadas a la prevención y protección de los de los peligros que afectan a los NNA migrantes

224. Un considerable número de los migrantes que han sido víctimas de distintos delitos y violaciones a los derechos humanos en México eran NNA. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Convención Americana y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Estado mexicano tiene la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su jurisdicción; medidas que, por un lado, deben incorporar la noción de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos y, por otro, revestir la suficiente especialidad derivada de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

i. Discriminación, abusos de autoridad y uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes

225. La Comisión tiene conocimiento de diversas situaciones en las que los migrantes son objeto de estereotipos y estigmatización, tal como relacionarlos con la delincuencia. En muchos casos, al llegar a ciertas comunidades, los migrantes suelen ser acusados de que su llegada incrementa la criminalidad, la mendicidad, drogadicción, alcoholismo y la comisión de delitos. Los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia en contra de los migrantes.

226. La delegación de la CIDH también recibió información sobre familiares de migrantes que fueron maltratados o sometidos a tratos discriminatorios –por razones económicas– por parte de las autoridades mexicanas mientras buscaban a sus seres queridos. Asimismo, la delegación también tuvo conocimiento de que en casos de migrantes que fueron víctimas de delitos, las autoridades justificaron la ocurrencia de estos hechos por “ser ilegales” o estigmatizaban a las víctimas, manifestando a sus familiares que si les pasó algo es porque estaban vinculados con el crimen organizado, cuando existe abundante información que indica que muchos migrantes son forzados a trabajar para el crimen organizado.

227. Sobre la discriminación que afecta a los migrantes, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (en adelante “ENADIS”) de 2010, elaborada por el

julio de 2011, p. 36.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México (en adelante “CONAPRED”), estableció que los migrantes son el tercer sector de la población más discriminado en México, después de los homosexuales y los indígenas. Cerca de un 41 % de la población mexicana consideraba que los derechos de las personas migrantes no se respetaban en México,²⁴¹ siendo particularmente notorio que en ciudades fronterizas como Tenoque y Juárez, donde el porcentaje de la población que opinaba que no se respetaban los derechos de las personas migrantes superaba en más de diez puntos porcentuales al promedio nacional²⁴². El 27 % de las personas admitió que no estarían dispuestos o no permitirían que personas extranjeras vivieran en su casa y 7 de cada 10 personas consideran que las y los migrantes provocaban, en alguna medida, divisiones en la comunidad²⁴³.

228. Con relación a los resultados arrojados por la ENADIS sobre personas migrantes, el CONAPRED señaló que estos “revela[n] hábitos y actitudes discriminatorias y de intolerancia que repercuten en el ejercicio de sus derechos. Los datos que se dan a conocer confrontan directamente el discurso y el imaginario de una sociedad que se autodenomina multicultural, hospitalaria, generosa con quienes vienen de fuera”²⁴⁴. De acuerdo con el estudio del CONAPRED, el 21 % de los mexicanos está a favor de construir muros de contención para evitar la entrada de migrantes en situación irregular y el 40 % consideraba a la migración en situación irregular como una amenaza grave.

229. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante “CERD”) reiteró su preocupación por la situación de los trabajadores migrantes que provienen principalmente de comunidades indígenas de Guatemala, Honduras y Nicaragua; y los migrantes en tránsito, en particular respecto de las mujeres que son víctimas de abusos. En mayor detalle, el Comité manifestó seria preocupación por la vulnerabilidad de estas comunidades al secuestro, tortura y asesinato, y también respecto a que el temor de enfrentarse a la discriminación y la xenofobia no permite a estas personas buscar la ayuda y protección que necesitan en el momento adecuado²⁴⁵.

230. La Comisión recibió información de abusos cometidos por agentes del INM y de los distintos órdenes de la policía en perjuicio de las y los migrantes en México. En el marco de la visita, migrantes y diversas organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator que

²⁴¹ CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 25. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁴² CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 29.

²⁴³ CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 55.

²⁴⁴ CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010): Resultados sobre personas migrantes*. México, 2011, p. 7.

²⁴⁵ CERD, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a México*. CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, párr. 20. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

con frecuencia los agentes de migración se valen de los operativos de control y verificación migratoria para abusar de los migrantes. Los migrantes sostuvieron que en el curso de los operativos los agentes estatales detienen los trenes en los que se trasladan y les despojan de sus pertenencias, les confiscan o destruyen sus documentos, los agreden física y psicológicamente. No obstante, los abusos en contra de migrantes no se limitan a aquellos que ocurren mientras se trasladan en los trenes, autobuses o a través de las rutas migratorias.

231. Sobre esta cuestión, el Estado indicó que actualmente existen directivas sobre el uso de la fuerza, las cuales son aplicadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Federal. Asimismo, informó que se encuentra en proyecto la Ley Federal sobre el Uso de la Fuerza. Adicionalmente, el 21 de febrero de 2013, el Estado mexicano y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) firmaron dos convenios de colaboración cuyo objeto es brindar asesoría técnica e intercambiar buenas prácticas para la adecuada implementación de estándares internacionales en materia de derechos humanos y la promoción del derecho internacional humanitario. Dichos Convenios son: 1) el Convenio sobre el uso de la fuerza y protocolos para la búsqueda de personas desaparecidas, el cual contempla la asesoría técnica del CICR al Gobierno mexicano para la creación y el fortalecimiento de un marco normativo e institucional en materia de uso de la fuerza; búsqueda y localización de personas desaparecidas, y asistencia a los familiares de las víctimas, y 2) el Convenio en materia de derecho internacional humanitario para propiciar la incorporación y la promoción del derecho internacional humanitario y las normas del derecho internacional de los derechos humanos aplicables al uso de la fuerza²⁴⁶.

232. Frente a las situaciones de uso excesivo de la fuerza, la Comisión reitera que de conformidad con los estándares del Sistema Interamericano, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Solo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. A su vez, el uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. Conforme a lo anterior, la Comisión Interamericana recuerda al Estado mexicano que ante alegaciones de uso excesivo de la fuerza y cualquier otra clase de abusos por parte de sus agentes es obligación del Estado llevar a cabo una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva, con objeto de esclarecer estos hechos y sancionar toda violación a los derechos humanos conforme a los estándares antes mencionados.

233. En virtud de lo anterior, la Comisión observa que el contexto de violencia que afecta a las y los migrantes constituye una forma de discriminación en razón de su condición de migrantes. En este orden de ideas, la Comisión considera que es imperativo que el Estado mexicano lleve a cabo en los tres órdenes de gobierno todas las medidas que sean

²⁴⁶ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 14 y 15.

necesarias para prevenir y combatir cualquier forma de discriminación racial y xenofobia con el fin de promover el entendimiento entre los habitantes del Estado mexicano y los migrantes que por allí transitan, así como campañas sobre interculturalidad.

j. Acceso a la justicia e impunidad

234. Otros aspectos de suma preocupación para la Comisión tienen que ver con los obstáculos que enfrentan los migrantes y sus familiares para acceder a la justicia y la subsecuente la situación de impunidad en la que se encuentran los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas los migrantes. La información recibida por la Comisión indica que los migrantes y sus familiares no confían en las instituciones de procuración y administración de justicia de México.

235. En lo que respecta a obstáculos que enfrentan los migrantes a la hora de acceder al sistema de justicia tiene que ver con su extrema vulnerabilidad, la cual hace que no suelen denunciar los delitos que son cometidos en su contra. En este sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha señalado que el contexto de violencia generalizada, así como la colusión entre las autoridades municipales, estatales y federales con las bandas del crimen organizado, han conllevado a la impunidad absoluta de las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.²⁴⁷ En mayor detalle, el Relator señaló que “[...] la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra migrantes continúan.”²⁴⁸

236. Otras de los obstáculos que enfrentan los migrantes en materia de acceso a la justicia y que a su vez explican el bajo nivel de denuncia de los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas son, *inter alia*, el desconocimiento de sus derechos, de los procedimientos, así como de las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar; la falta de información suficiente sobre los mecanismos y las instancias de protección de sus derechos humanos, la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia. A esto se suma el hecho de que los migrantes optan por no denunciar debido al temor a abusos de parte de las autoridades y a que puedan ser detenidos y posteriormente deportados o sufrir represalias de parte de sus victimarios²⁴⁹. Otro obstáculo en materia de acceso a la justicia es la movilidad inherente de los migrantes.

²⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Misión a México, por el Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 65. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/79/PDF/G0912579.pdf?OpenElement>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 65.

²⁴⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011, p. 7, y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General n° 13/2006, Sobre la Práctica de Verificaciones Ilegales, México, 2006.

237. Por lo general, las personas que brindaron sus testimonios durante la visita indicaron que no habían denunciado estos hechos ante las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de grupos del crimen organizado o de agentes estatales que estén coludidos con estos grupos. Por su parte, los migrantes y sus familiares que presentaron denuncias expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y que las personas responsables sean juzgadas y sancionadas. En adición a lo anterior, tampoco existen medidas de protección para los denunciantes o testigos.

238. En líneas generales, la Comisión observa que existe muy poca información confiable respecto a los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos contra migrantes, lo cual impide tener una imagen más cercana de la criminalidad y la violencia que afecta a estas personas. La Comisión tampoco dispone de información confiable sobre el curso de las investigaciones que adelantan la PGR y las procuradurías generales de justicia respecto de delitos cometidos en contra de migrantes.

239. En este sentido, la Comisión considera que el Estado mexicano debe adoptar medidas para garantizar que las personas migrantes tengan acceso a la justicia y puedan denunciar violaciones a los derechos humanos cometidas contra ellas y sus familiares, sin temor a sufrir represalias. La reforma del artículo 67 de la Ley General de Población representa un avance en este sentido, así como la creación de Fiscalías Especiales para Delitos contra los Migrantes. Sin embargo, es necesario adoptar medidas urgentes para fortalecer las fiscalías públicas de los estados, proveyéndoles de las condiciones de seguridad y los recursos humanos y materiales adecuados. La Comisión considera que una medida que rápidamente puede contribuir a mejorar la situación de inseguridad en la que se encuentran los migrantes, y que fue planteada tanto por las autoridades federales y estatales como por las organizaciones de la sociedad civil, es cumplir con celeridad con las disposiciones de la nueva Ley de Migración y otorgar documentación a los migrantes.

240. En este sentido, la Comisión, estima importante recordar lo que ha sostenido la Corte al señalar que debe entenderse como impunidad la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares²⁵⁰.

241. Si bien existe consenso por parte del Estado y de la sociedad civil en que la violencia contra los migrantes en México es un problema de graves proporciones, la Comisión considera que no se le ha hecho frente con medidas que correspondan a esa gravedad. El

²⁵⁰ Corte IDH: *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, n° 37, párr. 173; *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, n° 101, párr. 272.

hecho de que la gran mayoría de los delitos y violaciones a derechos humanos contra personas migrantes se mantengan impunes requiere de una respuesta pronta e integral. En este sentido, se requiere la plena y urgente participación de todos los sectores –los gobiernos federal, estatales y municipales, en colaboración con la sociedad civil– para hacer efectiva la responsabilidad por los delitos cometidos en contra de las personas migrantes y repararlos. Si bien puede suceder que la jurisdicción penal sea cuestión de derecho interno de las entidades federativas en muchos de esos delitos, el Gobierno federal es responsable, conforme al Derecho Internacional, de garantizar directamente y a través de las autoridades locales correspondientes que los derechos de todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, entre las cuales se encuentran los migrantes, gocen de protección y estén garantizados. El Gobierno federal dispone de recursos y capacidades especializadas que deben hacerse efectivos. Además de asistencia y respaldo técnico, dicho Gobierno puede dar atención prioritaria a esta situación asignando recursos materiales adicionales.

242. En relación con el tema de coordinación entre las autoridades gubernamentales, es necesario que exista una colaboración más eficaz entre las autoridades del orden federal y las del orden estatal y municipal. Por ejemplo, entre la PGR y las procuradurías generales de justicia de los Estados en la investigación en persecución de los secuestros, homicidios y desapariciones de las que sean víctimas las personas migrantes, brindando apoyo pericial en materia de criminología, fotografía forense, genética forense, asistencia técnico-jurídica, así como con las gestiones necesarias para solicitar la colaboración de distintas autoridades otros Estados de la región.

243. La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra los migrantes, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones del problema. Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas en este aspecto, resulta evidente la necesidad esencial de una mayor capacitación para los investigadores comunes; consideración que también se aplica a los funcionarios que tratan con el público en cuanto a la manera de relacionarse con las víctimas y sus familiares, respetando plenamente su dignidad. La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.

244. La respuesta a los casos de delitos y violaciones a los derechos humanos de las y los migrantes, así como el tratamiento que dan los agentes del INM, de los distintos órdenes de policía y autoridades judiciales a las y los migrantes y sus familias, lleva a la Comisión a concluir que la violencia y la discriminación que enfrentan estas personas son hechos tolerados por diferentes autoridades en México. La Comisión manifiesta una gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia y discriminación en contra de las y los migrantes en México quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno. Por tal razón, la Comisión reitera al Estado mexicano

la necesidad de mejorar la respuesta judicial en estos casos para cumplir plenamente con su obligación de investigar, procesar y sancionar estos hechos con debida diligencia. La Comisión considera que el próximo paso en el avance de los derechos de las y los migrantes víctimas de violencia y discriminación y su acceso efectivo a la justicia es pasar del reconocimiento formal de sus derechos al disfrute real y efectivo de tales derechos.

245. Si bien la Comisión reconoce la importancia que tienen los exámenes de control de confianza y los programas de capacitación orientados a funcionarios del INM, la Comisión nota que el impacto de estos ha sido heterogéneo. En consecuencia, la Comisión recomienda al Estado mexicano el diseño y fortalecimiento de programas de capacitación para agentes del INM, del sistema de justicia y de la policía en sus distintos órdenes sobre el problema de la discriminación y las distintas formas de violencia que afectan a las y los migrantes como una grave violación a los derechos humanos, así como respecto a su obligación de ofrecer a las víctimas y a sus familiares un trato digno y humano cuando intentan acceder a los recursos judiciales y administrativos previstos para las personas migrantes en México.

246. La Comisión considera que la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación está intrínsecamente relacionada con la prevención de la violencia y la discriminación contra las y los migrantes. Por tal razón, la Comisión estima que hechos tales como la violencia criminal, la perpetración de violaciones de derechos humanos en contra de migrantes y la corrupción por parte de algunas autoridades, la impunidad en la que se encuentran la mayoría de los delitos y violaciones de derechos humanos en contra de las y los migrantes, así como contexto social imperante han sido factores determinantes para la violación masiva y sistemática de los derechos humanos de las y los migrantes en México. El gran número de casos individuales que han sido documentados durante los últimos años por la CNDH, comisiones estatales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, así como los testimonios dados en el marco de la visita por los propios migrantes y sus familiares, ponen de manifiesto prácticas reiteradas que evidencian una situación estructural de violencia y discriminación que afecta a las y los migrantes, sus familias y a las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes en México.

247. A juicio de la Comisión, es evidente la relación existente entre la violencia, la ineficacia de los sistemas judiciales mexicanos y su inadecuada aplicación de la normativa nacional e internacional y la discriminación. Existe una clara discriminación contra las y los migrantes víctimas de delitos por la ineficacia de los sistemas judiciales en México y la inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales. La Comisión considera que la tolerancia sistemática por los órganos del Estado no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra las y los migrantes. La falta de debida diligencia para investigar, procesar y sancionar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que estos no son considerados como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

248. En conclusión, la Comisión reitera la obligación de los Estados de organizar su estructura gubernamental para prevenir, investigar, procesar, sancionar y reparar actos de violencia y discriminación contra las y los migrantes. Si bien el Gobierno mexicano ha modificado su discurso y ha ido progresivamente adoptando medidas con relación a los migrantes que han sido víctimas de delitos y violaciones de los derechos humanos debido a la violencia que afecta a México, todavía no se han aplicado medidas eficaces para proteger los derechos de los migrantes en México, así como los ataques contra los defensores de sus derechos humanos.

k. El desplazamiento interno en México

249. El contexto de violencia generalizada que ha afectado diversas zonas de México durante los últimos años ha conllevado a que cada vez sea mayor el número de personas que se han tenido que desplazar forzosamente²⁵¹. En octubre de 2011, en el marco de la audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Javier Sicilia, miembro del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, sostuvo que el número de desplazados en México ya alcanzaba las 120 000 personas. En esta audiencia, la Comisión también recibió el testimonio de una madre de un joven mexicano desaparecido, que tuvo que desplazarse como consecuencia de amenazas, quien señaló que

Mi nombre es Julia Alonzo y soy madre de Julio Alberto José López Alonzo, desaparecido en el 2008, el 12 de enero. A la fecha no lo hemos encontrado... Ni en el Gobierno... Está desaparecido [...] Hemos estado con el estado de Nuevo León buscándolo y no aparece él y sus tres amigos más. Nosotros vivíamos en Acapulco, pero tuvimos que migrar a otro lugar a escondernos, prácticamente porque el Estado no nos ha... No nos ha dado ni respuesta para [sic] ¿En dónde está mi hijo? Ni tampoco sabemos dónde vivir porque estamos siendo amenazados. Hemos peregrinado durante muchísimo tiempo 3 años, 11 meses y 15 días buscando a mi hijo, y así como yo hay miles de madres. Estoy aquí porque ya no encuentro otra manera de pedir ¿en dónde está mi hijo?, quiero saber dónde quedó, dónde están ellos ¿Qué está pasando en México con las autoridades federales y municipales? Aquí yo veo caras de representantes de México y les quisiera preguntar ¿en dónde estará mi hijo? ¿Dónde están los hijos de las madres, de las miles de madres que estamos llorando por ellos?... Discúlpame... Quiero pedir... Estoy aquí en... Tuve que venir hasta Washington para ver si es posible que ustedes puedan ayudarnos porque de otra manera... Las madres hace tres días nos reunimos porque vamos a salir a buscar a nuestros hijos a donde estén, los queremos de verdad de regreso...²⁵²

²⁵¹ CIDH, *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁵² Intervención Julia Alonzo en la *Audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México*. 143º Período de Sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011.

250. De acuerdo con las estimaciones del *Internal Displacement Monitoring Centre* (en adelante “el IDMC”), para el año 2012 había alrededor de 160 000 desplazados internos en México²⁵³. Sobre las causas del desplazamiento interno, el IDMC ha sostenido que la violencia entre comunidades y la violencia criminal han sido las principales causas de desplazamiento en México, en especial como consecuencia de la violencia generada por los carteles de la droga, cuyos actos habrían ocasionado el desplazamiento de alrededor de 140.000 personas a partir de 2007²⁵⁴. Por su parte, autoridades del estado de Chiapas calculan que hay alrededor de unas 20.000 desplazadas durante el levantamiento zapatista aún viven como desplazados internos. Al respecto, es importante destacar que el incremento de la violencia que se ha evidenciado durante los últimos años ha impulsado a miles de personas a desplazarse de los lugares en los que tradicionalmente vivían. El IDMC y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (en adelante “ITAM”) han señalado que “es evidente que el patrón de desplazamiento individual o invisible sería responsable de la gran mayoría del desplazamiento total, mientras que eventos aislados de desplazamientos masivos—que son los más visibles—serían responsables de una porción mucho menor del desplazamiento total.”²⁵⁵

251. A pesar de que la Comisión ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno en México²⁵⁶, así como del impacto que tiene la violencia generada por los carteles del narcotráfico en el desplazamiento de miles de personas en México, a la fecha de la aprobación de presente informe se observa que el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que el Estado debe darle a este fenómeno. En consecuencia, más allá de las cifras que se han mencionado anteriormente, es casi imposible obtener una cifra global del desplazamiento interno generado por la violencia de los cárteles de la droga y otras causas en México. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, en la actualidad, la tendencia de algunas autoridades en México respecto al desplazamiento interno consiste en minimizar o ignorarlo como una incómoda consecuencia de la situación de violencia o bajo el argumento de que no se trata de desplazamiento interno sino que los movimientos de poblaciones responden

²⁵³ Internal Displacement Monitoring Centre & Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. Ginebra, Abril de 2013, p. 39. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/\\$file/global-overview-2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/$file/global-overview-2012.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁵⁴ Internal Displacement Monitoring Centre & Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence*. Ginebra, abril de 2012, pp. 59-60. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2011.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁵⁵ Consejo Noruego para Refugiados (NRC), Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC) e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Informe sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, preparado para el Relator sobre Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 8. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁵⁶ Véase, CIDH, Medida Cautelar No. 60/12, *Integrantes de la Comunidad Indígena Triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cópala, Putla de Guerrero, Oaxaca, México*. 29 de mayo de 2012; Medida Cautelar n° 197/10, *135 miembros del Pueblo Indígena Triqui de San Juan Copala, Oaxaca, México*. 7 de octubre de 2010; Medida Cautelar n° 151/05, *Comunidad Andrés Quintana Roo, Municipio Sabanillas, Chiapas, México*.

a migraciones internas²⁵⁷. La Comisión observa que al igual que lo sucedido con las cifras publicadas por los informes sobre secuestro de migrantes de la CNDH, representantes del Estado mexicano han desacreditado las cifras con las que se cuenta sobre desplazamiento interno en México al señalar que se desconoce la metodología que ha sido utilizada para levantar esas cifras y elaborar los informes con los que se cuenta en la actualidad sobre desplazamiento interno en México.

252. A la Comisión le preocupa de manera especial la falta de información oficial imperante sobre el alcance que puede estar teniendo el desplazamiento interno en México, dado que evidencia la invisibilización de la problemática. La inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México no relega al Estado de analizar esta problemática a través de una metodología seria, sino que por el contrario requiere que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento en México y adoptar las medidas que sean necesarias para que el Estado de respuesta a este fenómeno y reconozca y de soluciones duraderas a las personas que han sido víctimas de desplazamiento interno. Tanto el presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, como el quinto visitador de la CNDH, Fernando Batista, han destacado el impacto que está teniendo el desplazamiento interno en México y la necesidad de que se realice un estudio a nivel nacional que permita caracterizarlo e influir en una política públicas que partan del reconocimiento del mismo y permitan adoptar medidas de prevención y protección para los desplazados internos.

253. En este sentido, la Comisión considera necesario señalar que a pesar de las dificultades que existen para distinguir el fenómeno del desplazamiento interno al de la migración interna, sobre todo para los casos de desplazamientos que no son masivos en respuesta a un incidente intenso de violencia, el Estado tiene la obligación de “caracterizar” el fenómeno y prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno²⁵⁸. Al respecto, la Comisión destaca la importancia de la aprobación de Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, sin embargo, observa con preocupación que ante las diversas situaciones que están forzando el desplazamiento interno de personas, a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su

²⁵⁷ Véase BBC Mundo, Alberto Nájjar, *Los desplazados de la guerra contra el narcotráfico en México*. México, 19 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121018_desplazados_desplazamiento_forzado_victimas_guerra_narcotrafico_mexico_an.shtml ; Animal Político, Francisco Saldoval Alarcón, *Los Desplazados del narco en México: El Triángulo Dorado*. México, 1 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/especial-los-desplazados-por-el-narco-en-mexico/> ; InSight Crime, *Los Desplazados*. México, D.F., 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/investigaciones/los-desplazados> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁵⁸ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022> . [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

ordenamiento jurídico²⁵⁹ ni cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos. En este sentido, la Comisión tiene conocimiento de que en entre 2011 y 2012 se impulsó desde la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de ley para la atención y protección a las personas desplazadas por la lucha del Gobierno federal contra el crimen organizado²⁶⁰. Dicha iniciativa habría sido archivada.

I. Defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes

254. Como consecuencia de la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en México, las defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes tienen que realizar su trabajo en un contexto adverso, el cual en múltiples ocasiones ha tenido un impacto directo sobre la vida, integridad, libertad, seguridad y honra de los defensores. La Comisión observa con preocupación lo señalado por la CNDH respecto a que como consecuencia de la labor que realizan personas y organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos se ven expuestas, de manera creciente, a amenazas, abusos, actos de hostigamiento, intimidación y ataques a sus libertades fundamentales, las cuales son perpetradas tanto por agentes estatales como no estatales, y hacen que las y los defensores de derechos humanos constituyan en la actualidad un grupo en situación de extrema vulnerabilidad²⁶¹. Sobre esta situación también ha manifestado su preocupación la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en sus informes sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, publicados en 2009 y 2010²⁶².

255. En la actualidad México cuenta con 61 albergues y casas del migrante a lo largo y ancho de su territorio, la mayoría de los cuales hacen parte de la Pastoral de la

²⁵⁹ En México hubo una iniciativa para adoptar una Ley sobre el Desplazamiento Interno en 1998, pero esta fracasó en el Senado.

²⁶⁰ La iniciativa de ley para la atención y protección a las personas desplazadas por la lucha del gobierno federal contra el crimen organizado fue presentada por el diputado Arturo Santana Alfaro. Para mayor información, sobre la iniciativa de ley, véase Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, Número 3474-VI. México, 20 de marzo de 2012. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/mar/20120320-VI/Iniciativa-6.html>. También véase Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Boletín* n° 4977: *Analizan comisiones crear un fideicomiso para atender y proteger a desplazados por lucha contra el crimen*. México, 8 de abril de 2012. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/004_abril/08_08/4977_analizan_comisiones_crear_un_fideicomiso_para_atender_y_proteger_a_desplazados_por_lu. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁶¹ CNDH, *El derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. México, 2011. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/252.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁶² Véase, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México, 2009. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/informepdf.pdf> y *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México, 2010. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110b.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Movilidad Humana de la Iglesia católica. En este sentido, la Comisión nota con suma preocupación que de los albergues y casas del migrante que comprende la Pastoral de la Movilidad Humana en México, en la actualidad 16 cuentan con medidas cautelares otorgadas por la CNDH. A su vez, ante situaciones en las que incluso las medidas cautelares de la CNDH ha sido ineficaces para garantizar la vida, integridad y seguridad de las personas que trabajan en los albergues, a partir de 2009 la Comisión ha recibido diversas solicitudes de medidas cautelares a favor de las defensoras y defensores que trabajan en albergues, casas del migrante y centros de derechos humanos de los migrantes en México. Desde 2010 la CIDH ha otorgado medidas cautelares a favor de los miembros de 5 albergues, casas del migrante y centros de derechos humanos de migrantes en México,²⁶³ de las cuales 4 se encuentran vigentes²⁶⁴. Las medidas cautelares otorgadas por la CIDH evidencian diversas situaciones de gravedad y urgencia que rodean la protección de los derechos humanos de los migrantes y que amenazan con generar daños irreparables para los derechos de las y los defensores de los migrantes en México.

El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo (Coahuila). Las organizaciones solicitantes de la medida cautelar alegaron que los beneficiarios habrían sido objeto de intimidación y hostigamiento, un intento infructuoso por ingresar a las instalaciones del albergue y vigilancia del mismo por parte de personas que, desde el interior de vehículos, tomaban fotografías a quienes entran y salen del albergue. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que adoptase las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal del presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo (Coahuila). Asimismo, la CIDH solicitó que la planificación y la implementación de las medidas de protección se llevaran a cabo en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes, y que se informe sobre las medidas adoptadas a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios²⁶⁵.

²⁶³ Véase CIDH, Medida Cautelar 273-11, *Fray Tomás González, Ruben Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para Personas Migrantes "La 72", así como las personas migrantes que allí se albergan, municipio de Tenosique, estado de Tabasco, México*. 19 de abril de 2013; CIDH, Medida Cautelar 152-11, *Miembros de la Casa del Migrante "Frontera Digna, Municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, México*. 17 de agosto de 2012; CIDH, Medida Cautelar 270-10, *Casa del Migrante Nazareth y Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini", Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, México*. 16 de mayo de 2011; Medida Cautelar 312-09, *Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante, México*. 23 de abril de 2010; Medida Cautelar 250-09, *Padre Alejandro Solalinde Guerra y Miembros del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino, México*. 23 de abril de 2010.

²⁶⁴ La CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Casa del Migrante Nazareth A.C. y del Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini" de Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, el 16 de mayo de 2011. A principios de 2012, la CIDH recibió una comunicación de parte de los solicitantes de estas medidas cautelares en las que solicitaban el levantamiento de las mismas dado que aunque persistía la situación de riesgo habían optado por cambiar de estrategia. Véase CIDH, MC-270-10, *Miembros de la Casa del Migrante Nazareth A.C. y del Centro de Derechos Humanos del Migrante "Beato Juan Bautista Scalabrini" de Nuevo Laredo, Tamaulipas (México)*.

²⁶⁵ CIDH, Medida Cautelar 312-09, *Presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante, México*. 23 de abril de 2010.

256. En las reuniones sostenidas con diversas organizaciones de la sociedad civil durante la visita a México, el Relator fue informado que como consecuencia de la falta de respuesta oportuna por parte del Estado frente a la violencia e inseguridad, se había incrementado el número de incidentes de riesgo, agresiones y amenazas en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos: de 18 incidentes registrados de 2004 a 2009 a 46 incidentes de 2010 a mediados de 2011.

257. Dentro del contexto actual de violencia, las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes han sido víctimas de amenazas, hostigamientos, agresiones físicas y 2 defensores han sido asesinados. Tal como fue el caso de Raúl Ángel Mandujano Gutiérrez, director de Atención de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur del Estado de Chiapas, quien tras ser secuestrado por 4 sujetos armados el 2 de abril de 2008, cinco meses después su cadáver fue hallado con signos de torturas en una zona rural del municipio de Mazatán (Chiapas)²⁶⁶. La Comisión también fue informada del asesinato de Santiago Rafael Cruz el 9 de abril de 2007, cuyo cadáver fue hallado en la oficina del Foro Laboral del Obrero Campesino en Monterrey (Nuevo León), atado de pies y manos y con signos de haber sido golpeado violentamente. Este asesinato estaría relacionado con las investigaciones que estaba realizando Foro Laboral del Obrero Campesino respecto a hechos de corrupción por parte de reclutadores de trabajadores agrícolas²⁶⁷.

258. Al mismo tiempo, la defensa de los derechos humanos de los migrantes ha conllevado a que algunos defensores hayan sido criminalizados por sus actividades, al ser acusados penalmente por su labor de denuncia. La falta de medidas de protección ha llevado al exilio de defensores de migrantes, así como los cierres de la Casa del Migrante de Palenque (Chiapas) en 2009, del Centro de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (Tamaulipas) en 2011 y de la Casa del Migrante San Juan Diego en Tultitlán (estado de México) en 2012. A pesar de haber iniciado sus servicios en el 2009, la Casa del Migrante de Palenque fue forzada a cerrar como consecuencia de constantes ataques por parte del crimen organizado, quienes entraron en múltiples ocasiones al albergue para secuestrar a las personas migrantes que allí se encontraban. A su vez, la Comisión observa con preocupación que los hostigamientos y agresiones contra la labor de los defensores que trabajaban en el Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini” de Nuevo Laredo (Tamaulipas), conllevasen al cierre del mismo, a pesar de que eran beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH.

²⁶⁶ Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 343.

²⁶⁷ Véase Dimensión Pastoral de Movilidad Humana, *Informe sobre la Situación de las y los Defensores de las Personas Migrantes en México*. México, 2011, p. 6. [Documento en el archivo de la Comisión]. Asimismo, véase Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 67.

El 16 de mayo de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de Casa del Migrante Nazareth y del Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini” de Nuevo Laredo (Tamaulipas). En la solicitud de medidas cautelares se alegó que los miembros de la Casa del Migrante Nazareth y el Centro de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (en el estado de Tamaulipas), han sido objeto de seguimientos y amenazas. La Comisión solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad de los miembros de Casa del Migrante Nazareth y del Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini”, concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes, e informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de esta medida cautelar²⁶⁸.

259. El Relator también fue informado que agentes estatales de los tres niveles de gobierno habían sido responsables de una gran parte de los incidentes de riesgo, agresiones y amenazas en contra de defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, al llevar a cabo acciones tendientes a intimidarlos para que no denunciasen los delitos y violaciones a los derechos humanos de los que habían sido víctimas las personas migrantes en México.

El 23 de abril de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del Padre Alejandro Solalinde Guerra, David Álvarez Vargas, Areli Palomo Contreras, Mario Calderón López y Norma Araceli Doblado Abrego, quienes trabajan o se encuentran en el Albergue del Migrante Hermanos en el Camino de Ixtepec (estado de Oaxaca). En la solicitud de medida cautelar y en información aportada durante una reunión de trabajo realizada el 20 de marzo de 2010, durante el 138º Período de Sesiones de la CIDH, los solicitantes alegaron que los beneficiarios habrían sido objeto de actos de intimidación, y que en febrero de 2010, el padre Alejandro Solalinde habría sido detenido y encañonado por policías federales al concurrir a la Fiscalía del Estado de Oaxaca en el contexto de investigaciones iniciadas por el presunto asesinato de tres migrantes. Los solicitantes indican que las medidas de protección implementadas por las autoridades habrían resultado ineficaces e informan que los actos de hostigamiento continúan. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que adoptase las medidas que fuesen necesarias para garantizar la vida y la integridad personal del Padre Alejandro Solalinde Guerra, David Álvarez Vargas, Areli Palomo Contreras, Mario Calderón López y Norma Araceli Doblado Abrego; que la planificación y la implementación de las medidas de protección se realice en acuerdo con los beneficiarios y sus representantes, y que se informe sobre las medidas adoptadas a fin de remover los factores de riesgo para los beneficiarios²⁶⁹.

260. La Comisión observa con suma preocupación situaciones en las que defensores de derechos humanos de los migrantes en México, a pesar de contar con medidas cautelares otorgadas por la CIDH o la CNDH, continuaron siendo sujetos de amenazas y

²⁶⁸ CIDH, Medida Cautelar 270-10, *Casa del Migrante Nazareth, y Centro de Derechos Humanos del Migrante “Beato Juan Bautista Scalabrini”, Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, México*. 16 de mayo de 2011.

²⁶⁹ CIDH, Medida Cautelar 250-09, *Padre Alejandro Solalinde Guerra y Miembros del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino, México*. 23 de abril de 2010.

hostigamientos. Tal fue el caso de las amenazas de muerte que forzaron la salida temporal de México del padre Alejandro Solalinde, quien es beneficiario de medidas cautelares de la CIDH desde el 23 de abril de 2010. La Comisión fue informada de que el padre Alejandro Solalinde recibió seis amenazas de muerte entre abril y mayo por sus labores relativas a la defensa de los derechos humanos de los migrantes en México. Como consecuencia de tales amenazas, el 16 de mayo de 2012, el padre Alejandro Solalinde tuvo que salir de México con objeto de resguardar su vida e integridad y mientras se esclarecen sus condiciones de seguridad²⁷⁰. Dentro del contexto de especial riesgo en el que se encuentran el padre Alejandro Solalinde y el personal del Albergue Hermanos en el Camino, quienes por su labor como defensores de derechos humanos de los migrantes han sido objeto de múltiples amenazas y hostigamientos, lo cual llevó a que la CIDH les otorgase medidas cautelares en 2010, la Comisión observa con preocupación las manifestaciones hechas a través del programa “El Calabozo” de la Radio Punto Crítico el viernes 13 de julio de 2012 contra el padre Alejandro Solalinde y la hermana Leticia Gutiérrez, tras el regreso del primero a Ixtepec. En dicho programa radial señalaba que

Regresa el idiota de Solalinde a Ciudad Ixtepec. El Albergue, el mayor nido de delincuencia que hay en el istmo de Tehuantepec. Regresa el mayor pollero que hay en el Istmo, y si me estás escuchando es lo que vas a seguir siendo, el mayor pollero cubierto con una sotana. Vamos a regalarle flores al mayor pollero. Llego acompañado de la ONU, CNDH y del Episcopado [hermana] Leticia Gutiérrez, su nueva amante, etc. Que ridiculez más grande que hizo el gobierno Federal con él [refiriéndose al Padre Solalinde]. Al presidente municipal de Ixtepec, ¿qué pasó con las niñas que han sido violadas, la gente que ha sido asaltada, no importan? La doctora aquella que fue asaltada y que se atrevió a denunciar y el idiota de Solalinde fue a liberar a este migrante. Aquí lo que menos importa son los derechos de los mexicanos y lo que más importa son los derechos de los migrantes. El imbécil de Solalinde está recibiendo una fuerte cantidad de dinero. Siempre la pinche gente utiliza la religión para tapar todo lo malo que hay. Achichincles. La llegada de ese sonso. Los idiotas que lo recibieron, “el Cabildo”, “El CEBETIS91” que obligaron a todos los estudiantes a que lo recibieran. Algo que hay que destacar es el cierre del albergue de Lechería. Los vecinos dijeron “estamos artos de esta situación. Digo, ¿en Ixtepec no se puede hacer lo mismo? ¿Qué podemos pedirles a las autoridades? si el mismo idiota de Gabino Cue Monteagudo le redobla la seguridad. El anciano que asaltaron en la octava sección de Cheguigo. El 99 % de los migrantes nomas [sic] vienen a pedir, asaltar y violar. Los derechos humanos valieron un queso. Se le acabó el dinero a Alejandro Solalinde por eso regresa a Ciudad Ixtepec. Vuelve hacer su dinero para largarse otra vez.

²⁷⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 54/12: CIDH condena amenazas en contra del Padre Alejandro Solalinde en México. Washington, D.C., 22 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

261. La Comisión también ha tenido conocimiento sobre acciones en las que agentes de la policía han ingresado a albergues y casas del migrante sin orden judicial con objeto de detener a transmigrantes.²⁷¹ Durante la visita, el Relator tuvo conocimiento de que el 26 de julio de 2011 alrededor de 30 policías adscritos a la Agencia Federal de Investigación (AFI) de la PGR, los cuales se encontraban fuertemente armados, intentaron ingresar sin orden judicial a la Casa del Migrante en Tijuana (Baja California) cerca de las 9 de la noche. Ante la falta de una orden judicial, el padre Luiz Kendzierski, director de la Casa del Migrante, les habría pedido a los policías que se retiraran, frente a lo cual los policías habrían respondido con insultos y gritándole que era un pedófilo, así como acusándolo de lucrar con los migrantes. Los policías también amenazaron e insultaron a una de las abogadas del área jurídica de dicha institución, a quien le dijeron que “las personas que defienden los derechos humanos, protegen a los criminales”. Estos hechos llegaron a tal punto que medios de comunicación y la delegada de la CNDH en Tijuana se hicieron presentes en la Casa del Migrante. Tras la intervención de la delegada de la CNDH y del procurador de los Derechos Humanos en Baja California se permitió la entrada de un agente desarmado en compañía de la delegada de la CNDH, quien habría verificado que allí no se encontraba la persona que buscaban. Ese mismo día, agentes de la Policía Federal fuertemente armados ingresaron a la Casa YMCA para menores migrantes en Tijuana (Baja California), sin orden judicial, indicando que estaban investigando el homicidio de una persona. Al momento de ingresar los miembros de la Policía Federal amenazaron al personal de turno. Tras inspeccionar las instalaciones de la Casa YMCA, los agentes se retiraron.²⁷²

262. A lo largo de la visita el Relator recibió testimonios de defensoras y defensores que destacaban los múltiples riesgos que implica la defensa de los derechos humanos en el contexto de violencia actual, en especial en las plazas o zonas en las que el crimen organizado tiene una fuerte presencia o en zonas aledañas a las rutas por las que transitan o son deportados los migrantes. Tal como en el caso de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, la cual brinda servicios humanitarios a las personas migrantes de origen mexicano que son deportadas de Estados Unidos, así como a aquellas que transitan por la zona rumbo a ese país. La Casa del Migrante “Frontera Digna” se encuentra ubicada en Piedras Negras (Coahuila), el cual está ubicado en la frontera con Estados Unidos.

²⁷¹ Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 347; también véase Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 58.

²⁷² Véase Coalición Pro Defensa del Migrante, *Boletín de prensa: La Coalición Pro Defensa del Migrante condena la actitud de la policía federal al intentar allanar las instalaciones de la Casa del Migrante en Tijuana y el ingreso ilegal a la Casa YMCA para menores migrantes*. Mexicali, 27 de julio de 2011 [Documento en archivo de la Comisión]. Asimismo, véase Amnistía Internacional, *Policías amenazan al personal de la Casa del Migrante en Tijuana*. México, 2011. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2011/07/29/policias-amenazan-al-personal-de-la-casa-del-migrante-en-tijuana/>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

El 17 de agosto de 2012, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, en el municipio de Piedras Negras (Coahuila). La CIDH inicialmente solicitó información al Estado y tomó nota sobre la implementación de medidas de protección a favor de los miembros de la organización por parte de las autoridades competentes. No obstante, la CIDH ha continuado recibiendo información que indica que las amenazas y los hostigamientos en su contra habrían continuado. La CIDH solicitó al Estado de México que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”; que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares²⁷³.

263. En una reunión con defensoras y defensores que trabajan en un albergue de migrantes, estos manifestaron al Relator cómo habían optado por no denunciar acerca de las agresiones y amenazas que habían recibido por miembros del Cartel de Los Zetas ni solicitar medidas cautelares ante la CNDH por temor a que las represalias que podrían ocasionales este tipo de acciones y dado que consideraban que las autoridades a nivel local estaban coludidas con quienes les habían amenazado. La Comisión observa con preocupación que otros albergues y casas del migrante habrían optado por esta clase de estrategia como una forma de autoprotección y de no poner en mayor riesgo a las personas migrantes a quienes les brindan asistencia. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que debido a la situación de violencia, corrupción por parte de las autoridades e impunidad se imposibilita que se pueda tener registro o documentar las violaciones de derechos humanos de las y los migrantes, y que sus defensores puedan tener acceso a medidas cautelares nacionales o regionales de protección.

264. La Comisión también ha tenido conocimiento de situaciones en las que la labor de las y los defensores de derechos humanos de los migrantes ha sido estigmatizada por parte de personas particulares y de autoridades estatales, a quienes se les señala de defender a delincuentes o de estar involucrados con el tráfico de migrantes. Las presiones y hostigamientos han llegado hasta el punto de haber conllevado al cierre de albergues, como en el caso de la Casa del Migrante San Juan Diego, la cual estaba ubicada en la Colonia Lechería, municipio de Tultitlán, estado de México.

265. Las constantes tensiones alrededor de la Casa del Migrante San Juan Diego conllevan a que la CNDH otorgara medidas cautelares a favor de las y los defensores que trabajaban en dicho albergue en julio de 2010. La Comisión recibió información de que en las manifestaciones de los vecinos de Lechería en contra de la casa del migrante eran frecuentes manifestaciones de xenofobia y odio en contra de los migrantes, así como señalamientos responsabilizando a los migrantes de la inseguridad y criminalidad en el municipio, de ser drogadictos, de que les quitaban los trabajos y de que el Estado estaba

²⁷³ CIDH, Medida Cautelar 152-11, *Miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna, Municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, México*. 17 de agosto de 2012.

destinando recursos a la atención de los migrantes en perjuicio de los habitantes de la comunidad, desestimando que las mismas autoridades han destacado la criminalidad de la que han sido víctimas los migrantes en el municipio, la presencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de personas, así como la existencia de casas de seguridad donde los migrantes eran secuestrados²⁷⁴.

266. Durante el segundo semestre de 2011 la Comisión tuvo conocimiento del asesinato de 3 personas migrantes en los alrededores de la Casa del Migrante. A seis días de haber concluido la visita del Relator sobre Derechos de los Migrantes a México, la Comisión fue informada que el 8 de agosto de 2011 Julio Fernando Cardona, joven guatemalteco de 19 años, que había hecho parte de la Caravana Paso a Paso Hacia la Paz, había sido asesinado a pedradas cerca de la Casa del Migrante. De acuerdo con un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, “la Embajada de México en Guatemala hizo la denuncia respectiva a las autoridades del Ministerio Público de Tultitlán, requiriendo que se iniciara una investigación por homicidio, a efecto se deduzcan las responsabilidades civiles y penales de las personas involucradas en ese atroz hecho y particularmente que se establezca y castigue la participación de miembros de las fuerzas policiales del municipio de Tultitlán en lo sucedido”²⁷⁵.

267. Las tensiones, disturbios e intentos de linchamiento en contra del personal de la Casa del Migrante continuaron, hasta el punto que forzaron su cierre en julio de 2012. Según información recibida por la CIDH, el 7 de julio de 2012 se habrían producido disturbios en los alrededores de la Casa del Migrante San Juan Diego, tras lo cual el personal que trabajaba en dicho albergue decidió cerrarlo como consecuencia de presiones ejercidas por los vecinos del municipio²⁷⁶. Las presiones de habitantes de la zona también conllevaron al cierre de la carpa que había sido instalada en la colonia Independencia de forma provisional tras el cierre del albergue, con objeto de brindar asistencia humanitaria a los migrantes.

268. La Comisión también ha tenido conocimiento de otras situaciones en las que se criminaliza a las y los defensores de los derechos humanos por defender los derechos humanos de los migrantes a través de la apertura de investigaciones penales infundadas.

²⁷⁴ Véase Secretaría de Seguridad Pública, *En el estado de México, la Policía Federal rescata a 31 indocumentados y asegura a 7 presuntos integrantes de una banda delictiva dedicada al tráfico de personas*. México, D.F., 23 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_windowLabel=portlet_1_1&portlet_1_1_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet_1_1id=3065. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁷⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, *Comunicado n° 370-2011: Acciones Realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Caso del Asesinato del Guatemalteco Julio Fernando Cardona Agustín en México*. Guatemala, 16 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=1235>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁷⁶ Véase CIDH, *Comunicado de Prensa n° 98/12: CIDH urge al Estado a garantizar condiciones de seguridad en albergue para migrantes en México*. Washington, D.C., 2 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Tal fue el caso de fray Tomás González en Tenosique (Tabasco), a quien la CIDH otorgó medidas cautelares en abril de 2013.²⁷⁷

El 9 de enero de 2012, fueron detenidos dos líderes de la comunidad campesina de Nueva Esperanza (Petén, Guatemala), quienes en agosto de 2011 se vieron forzados a migrar con otros cerca de 300 miembros de su comunidad hasta la Nuevo Progreso (Tabasco, México). Los líderes fueron detenidos arbitrariamente en un camino aledaño a la comunidad donde se encontraron con diversos elementos de la fuerza pública que se dirigían a la comunidad, posteriormente fueron trasladados a la PGR en Tenosique. Tras varias horas, les dijeron que de manera anónima habían sido acusados de tráfico de personas. Además, les hicieron un extenso interrogatorio sobre fray Tomás González, director del Centro de Derechos Humanos del Usumacinta y de La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes, indicando que él también había sido denunciado por tráfico de personas. La coordinación de Delegaciones de la PGR manifestó que la denuncia fue presentada de forma anónima ante la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas por lo que se había procedido a dar inicio a la investigación número AP/PGR/DCACAP/2ZNOXIV/04/2012; razón por la que detuvieron a los líderes comunitarios, Maynord Morales López y el señor Elder Valdomero Pelico Chun, y donde se mencionaba el nombre de fray Tomás González. Ese mismo día las personas fueron puestas en libertad y no se llamó a comparecer a fray Tomás González dado que no había ninguna imputación por hechos delictivos en su contra.

269. Según información suministrada por la CNDH a la Comisión, de 2005 a abril de 2012, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH ha radicado 233 expedientes en materia de violaciones a los derechos humanos de defensoras y defensores, de los cuales 107 se recibieron entre 2005 y 2009, lo cual representa un promedio de 21 expedientes por año, mientras que tan solo en 2010 se registraron 48 expedientes, lo cual significó un incremento superior al 100 % respecto de años anteriores. El aumento del número de expedientes se mantuvo durante 2011, año durante el cual se radicarón 59 expedientes ante la CNDH. En lo que respecta a medidas cautelares, de 2005 a 2012 la CNDH ha emitido a las autoridades federales y estatales un total de 46 medidas cautelares a favor de defensoras y defensores de derechos humanos, de las cuales 16 fueron solicitadas de 2005 a 2009, un promedio de 3 medidas cautelares por año, mientras que para 2010 las solicitudes de medidas cautelares para defensoras y defensores de derechos humanos ascendieron a 13 y tan solo durante el primer semestre de 2011 la CNDH emitió 12 medidas cautelares. Asimismo, la CNDH informó que 13 de las medidas cautelares emitidas entre 2010 y 2011 correspondieron a defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, lo cual representó un 41.9 % del

²⁷⁷ CIDH, Medida Cautelar 273-11, *Fray Tomás González, Ruben Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para Personas Migrantes "La 72", así como las personas migrantes que allí se albergan, municipio de Tenosique, estado de Tabasco, México*. 19 de abril de 2013.

total de medidas cautelares emitidas a favor de defensores de derechos humanos durante dicho periodo²⁷⁸.

270. Estas cifras también resultan congruentes con lo manifestado por la CDHDF en reunión con el Relator en el marco de la visita a México, respecto a que las agresiones en contra de las y los defensores de los migrantes habían aumentado de forma exponencial durante los últimos años. En mayor detalle, en el informe presentado a la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH, la CDHDF señaló que mientras en el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2009 dicho organismo había documentado 3 agresiones en contra de defensores de los migrantes, para el primer semestre de 2011 dicho organismo había registrado 7 casos de agresiones en contra de defensoras y defensores de los derechos de los migrantes. La CDHDF destacó que el hecho de que 2 de las 7 agresiones de 2011 hubieran sido contra organizaciones de la sociedad civil que contaban con medidas cautelares de la CIDH evidenciaba la participación o aquiescencia por parte de las autoridades en la comisión de estos hechos²⁷⁹.

271. Por su parte, Amnistía Internacional informó al Relator que en el periodo comprendido entre octubre de 2009 a junio de 2011 había emitido 13 acciones urgentes sobre el peligro que corría la vida e integridad de defensoras y defensores de derechos humanos que trabajaban en albergues y casas del migrante a lo largo y ancho de México al haber sido objeto de amenazas y hostigamientos²⁸⁰.

272. La CNDH ha señalado que los derechos humanos que suelen ser vulnerados con mayor frecuencia son el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y seguridad personales, la legalidad y la propiedad. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil mexicanas manifestaron que los defensores de los derechos humanos de los migrantes se encuentran expuestos a ser víctimas de asesinatos, privaciones ilegales y arbitrarias de su libertad, agresiones físicas, atentados contra su integridad, hostigamientos, el uso arbitrario del sistema penal, robos de información, allanamientos de sus oficinas, amenazas y acciones de deslegitimación de sus labores²⁸¹.

²⁷⁸ CNDH, *Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012*. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁷⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México elaborado para la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 14. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁸⁰ Amnistía Internacional, *Información proporcionada por Amnistía Internacional con anterioridad a la visita del Relator a México*. 7 de julio de 2011. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁸¹ Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, pp. 67-68.

273. De acuerdo con la CNDH, los principales obstáculos al momento de implementar las medidas cautelares a favor de las y los defensores de derechos humanos en México tiene que ver con la falta de capacitación especializada por parte de los miembros de la Fuerza Pública que custodian a los agraviados, la falta de coordinación entre instancias federales y estatales, la dilación en el tiempo de implementación de las medidas cautelares y la falta de presupuesto para implementarlas²⁸². Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que la aplicación y eficacia de las medidas cautelares no suele estar garantizada por un protocolo o una estrategia para la protección, sino que suelen estar supeditadas a la voluntad política de los gobiernos federales, estatales y municipales en articular e implementar las medidas de seguridad que son necesarias para la protección de las y los defensores²⁸³.

274. En este orden de ideas, la Comisión reitera lo que ya señalara en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, la situación de las personas que se dedican a defender y asistir a migrantes es particularmente preocupante en México, como consecuencia del contexto actual de violencia generado por la delincuencia organizada y la militarización que afecta algunas zonas del país²⁸⁴. Asimismo, la Comisión sostuvo que los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no solo afectan las garantías propias de todo ser humano sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. La Comisión recuerda que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia. La Comisión Interamericana recuerda al Estado su obligación de ofrecer la debida protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país²⁸⁵.

275. La Comisión reafirma lo sostenido por su Relator sobre los Derechos de los Migrantes al señalar la importancia central que tiene la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos; en este sentido, cualquier persona u organización que se dedique a la protección de los derechos de los migrantes encuadra dentro de la definición de defensor de los derechos humanos. El derecho de las defensoras y defensores a defender los derechos humanos es de central importancia, no solo por el derecho que les

²⁸² CNDH, *Datos sobre medidas cautelares de defensores de los derechos humanos de migrantes: 2005 a abril de 2012*. México, D.F., mayo de 2012. [Documento en el archivo de la Comisión].

²⁸³ Organizaciones de la Sociedad Civil, *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias en México: Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. México, julio de 2011, p. 57.

²⁸⁴ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011, párr. 338.

²⁸⁵ Véase, CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, aprobado el 31 de diciembre de 2011.

asiste a ellos mismos como personas, sino por el efecto multiplicador que tiene para los derechos humanos de las demás personas, en este caso de las y los migrantes²⁸⁶.

276. En virtud de lo expuesto, la Comisión manifiesta su profunda preocupación respecto a la situación de violencia y estigmatización que enfrentan las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes. El hecho de que la labor de las y los defensores no esté debidamente valorada y reconocida por parte las autoridades y de la sociedad en general representa uno de los principales desafíos para la defensa de los derechos humanos en México. La falta de un debido reconocimiento por parte de las autoridades coloca a las y los defensores en una situación de vulnerabilidad. De manera inexorable esta situación tiene un impacto directo en la protección de los derechos de los migrantes, así como también un efecto amedrentador sobre otras y otros defensores de los derechos humanos de los migrantes en México. En este orden de ideas, la Comisión insta al Estado a reconocer de forma pública la importancia del trabajo que desarrollan las personas y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la defensa de los derechos humanos de los migrantes en México y a realizar campañas de sensibilización dentro de las autoridades y la ciudadanía en general respecto a la importancia de la labor que realizan estas las personas y organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Asimismo, la Comisión recomienda al Estado la adopción de campañas de difusión que diferencien el delito de tráfico de migrantes de la asistencia humanitaria que dan las casas del migrante, los albergues, así como otras organizaciones y personas que defienden los derechos humanos de las y los migrantes.

277. En sus Observaciones Preliminares, la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes de la CIDH destacó “la importante labor que realizan organizaciones de la sociedad civil y personas individuales, al proveer albergue, alimentos, agua potable y otros servicios a los migrantes que transitan por el territorio mexicano. Los albergues proveen seguridad, alimentación e información a miles de personas que transitan todos los años por México. Estas personas y organizaciones cumplen una función social de gran valor, donde el Estado ha estado ausente durante muchos años.” Instituciones como las casas del migrante, los albergues, comedores comunitarios u organizaciones de base comunitaria, tales como Las Patronas y muchas más, proveen servicios de vital importancia para la supervivencia de los migrantes. De igual manera, la Relatoría consideró que es sumamente importante el trabajo desempeñado por defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, quienes a pesar de los riesgos que conllevan el desempeño de sus labores continúan comprometidos en la defensa de la dignidad y los derechos humanos de los migrantes y por tal razón recomendó al Estado mexicano “garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes”²⁸⁷.

²⁸⁶ CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 138 Período de Sesiones, Washington, D.C., 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁸⁷ CIDH, *Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de*

278. En este sentido, la Comisión ha destacado como un avance positivo la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; a su vez, la Comisión insta al Estado a que la implementación de esta ley cuente con el mismo enfoque participativo por parte de organizaciones de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. La Comisión insta al Estado mexicano a adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger a las y los defensores de los derechos humanos y los periodistas hasta tanto se reglamente y entre en funcionamiento el mecanismo de protección. A su vez, la Comisión hace un llamado al Estado mexicano para que se garanticen los recursos que permiten el funcionamiento eficiente del mecanismo.

279. Las organizaciones de la sociedad civil también informaron al Relator que como consecuencia del accionar de organizaciones del crimen organizado, periodistas y medios de comunicación se veían forzados a inhibirse de publicar determinada información y difundir aquella que sirve a los intereses de las organizaciones criminales, situación que era particularmente evidente en el estado de Tamaulipas. Tal como lo señalase en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, la Comisión reitera los actos de violencia e intimidación en contra de periodistas, particularmente los asesinatos, amenazas y ataques físicos contra medios de comunicación, limitan la libertad de expresión y producen un efecto amedrentador sobre el libre flujo de la información²⁸⁸. Sobre esta situación el informe señala que

En esta situación de riesgo especial, resulta extremadamente difícil que los periodistas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares. La autocensura, o la imposibilidad de hacer periodismo de investigación en dichas zonas, afecta a toda la sociedad mexicana que desconoce lo que sucede en dichos lugares, y disminuye la capacidad de acción de las autoridades e incluso de la sociedad, las cuales se ven privadas de información esencial para contrarrestar fenómenos delictivos como la corrupción o el crimen organizado. Según la información recibida de múltiples fuentes, en algunos estados que cuentan con una fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, la autocensura ha alcanzado niveles tan dramáticos que la prensa local se ha visto obligada a silenciarse y no registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad, los cuales son reportados, en el mejor de los casos, por la prensa nacional o internacional²⁸⁹.

sus Familias de la CIDH a México. Agosto de 2011.

²⁸⁸ CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF/8/12. 7 de marzo de 2011, párrs. 175-181. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf. Asimismo, véase, CIDH, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa R101/12 – Relatoría Especial manifiesta preocupación por atentados contra el Diario El Norte y amenazas a periodistas en México. Washington D.C., 3 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=909&IID=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁸⁹ CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF/8/12. 7 de marzo de 2011, párr. 176.

280. Por otra parte, la Comisión observa con suma preocupación que muchas de las amenazas, hostigamientos y agresiones de las que son víctimas las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes se encuentran sumidas en la impunidad y evidencian una situación de desprotección respecto de estas personas por parte de las autoridades, en particular en lo que se refiere a la investigación, procesamiento y sanción de las agresiones de las que son víctimas las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes. En este sentido, la Comisión toma nota de lo señalado por la CNDH respecto a que se evidencia un subregistro de las agresiones en perjuicio de las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes por parte de las procuradurías generales de justicia, las cuales reportaron a la CNDH que durante el periodo comprendido entre enero de 2005 a mayo de 2011 tuvieron conocimiento de poco más de 100 casos de delitos cometidos en contra de defensoras y defensores de los derechos humanos de los migrantes, mientras que durante ese mismo periodo la CNDH y otros organismos de protección de los derechos humanos en México recibieron un total de 523 expedientes relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos en perjuicio de defensoras y defensores.

281. La Comisión recuerda al Estado mexicano que es su obligación investigar de oficio las amenazas y agresiones en contra de las y los defensores de derechos humanos, así como procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de estas. En este sentido, la CIDH urge al Estado a adoptar de forma inmediata medidas efectivas de protección a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las y los defensores de los derechos de los migrantes en México.

282. Igualmente, la Comisión destaca la necesidad de legitimar, proteger y apoyar la labor de las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios a las personas migrantes que son víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a brindar asistencia humanitaria y a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias frente a delitos contra las personas migrantes y sobre la forma de acceder a una tutela judicial efectiva.

C. La respuesta del Estado mexicano frente a la discriminación y violencia contra los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana

1. La respuesta en materia legislativa

283. Durante los últimos años, los cuales se han caracterizado por una violencia sin precedentes en la historia reciente de México y la cual ha tenido efectos particularmente graves en las personas migrantes, el Estado mexicano ha realizado importantes avances en materia de derechos humanos. La Comisión valora positivamente las manifestaciones

hechas por parte de representantes del Estado mexicano sobre la necesidad de romper con la dicotomía existente entre la protección a los derechos humanos que México pide para sus migrantes en el exterior y la protección que brindan las autoridades mexicanas a los migrantes de otros países que viven o transitan por México. En este orden de ideas, la Comisión destaca las recientes reformas emprendidas por el Estado mexicano en materia constitucional, legal y administrativa tendientes a brindar una mejor protección de los derechos humanos de las personas inmersas en el contexto de la movilidad humana en México, tales como los migrantes, los refugiados, las personas en necesidad de protección complementaria y las víctimas y sobrevivientes de trata de personas. Asimismo, la Comisión valora positivamente el compromiso demostrado por el Estado mexicano a nivel internacional en materia de promoción de tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como el hecho de que el Estado de México ha ratificado todos los tratados interamericanos en materia de protección de derechos humanos.

284. Tal como ya lo señalase, la Comisión observa que algunos de los principales avances en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y de otras personas en el contexto de la movilidad humana han llegado se han dado materia legislativa. Más allá de la importancia histórica de estas medidas, la Comisión considera que, en general, la respuesta del Estado mexicano ha sido gravemente insuficiente para prevenir, proteger, procesar, sancionar y reparar los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos contra los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.

285. A juicio de la Comisión, la reciente Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 representó un cambio paradigmático para la promoción y protección de los derechos humanos en México. Esta reforma tiene una relevancia fundamental, no sólo para los migrantes, sino para todas las personas que habitan en México.²⁹⁰ A través de la reforma se elevaron a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México y se estableció la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de conformidad con la ley secundaria. Tal como ya lo señalase, la Comisión considera que “los cambios introducidos a partir de la reforma constitucional constituyen el inicio de un proceso de reforma en materia de derechos humanos sin precedentes en la historia reciente mexicana”²⁹¹. En este orden, la Comisión también valora el importante esfuerzo que está realizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de capacitar a los jueces y magistrados federales para que sus decisiones

²⁹⁰ Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁹¹ CIDH, *Comunicado de Prensa n° 105/11, CIDH concluye visita a México*. Ciudad de México, D.F., 30 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/105.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

incorporen estos importantes avances y sus decisiones se ajusten a las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado mexicano. La Comisión espera que este esfuerzo sea replicado en el orden estatal.

286. El 22 de julio de 2008 entró en vigor el decreto mediante el cual se despenalizó el ingreso de personas indocumentadas al territorio mexicano y se derogaron otras disposiciones de la Ley General de Población, las cuales imponían prisión de 18 meses a 10 años a los migrantes en situación irregular por delitos de internación ilegal, falsificación de documentos, ostentación de calidad migratoria distinta de la que poseen, violación del plazo de internación legal, realización de actividades sin autorización en su permiso legal, matrimonio con mexicanos con el solo objeto de radicar en el país, entre otras²⁹². Mediante este decreto se eliminó la pena de prisión por las acciones citadas y se establecieron multas como sanción, recomendación de despenalizar el ingreso. La Comisión también valora la reforma del artículo que penalizaba a los migrantes que reincidían en su ingreso indocumentado en 2010. La Comisión observa que estas reformas dan cumplimiento a la recomendación hecha por la Relatoría en su informe de 2003²⁹³. En su conjunto, estas medidas representan un viraje tendiente a descriminalizar la migración.

287. En 2010, el Estado mexicano aprobó la reforma del artículo 67 de la Ley General de Población, en vigor desde el 23 de noviembre de 2010, a partir de la cual no se puede negar o restringir a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y de procuración de justicia, con lo cual se garantizó por vía legislativa la igualdad ante ley de las personas migrantes en el acceso a la justicia. En adición a lo anterior, este decreto también adicionó el derecho de los extranjeros a ser auxiliados en caso de desastres, así como a recibir la atención médica que requieran en enfermedades o accidentes que pongan en riesgo su vida, independientemente de su situación migratoria²⁹⁴.

288. Además de la importancia fundamental que tiene la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011 y las reformas antes señaladas, la Comisión destaca la importancia de las reformas legislativas que fueron introducidas recientemente en México en materia migratoria, de protección de refugiados, así como de víctimas y sobrevivientes de trata de personas. En este sentido, la Comisión reconoce la importancia

²⁹² Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁹³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 378.

²⁹⁴ Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 67 y una fracción VI al artículo 113 de la Ley General de Población*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_ref13_22nov10.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

de la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Ley de Migración y de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

289. El Estado mexicano informó a la Comisión sobre la entrada en vigor a principios de 2011 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria²⁹⁵ y de su Reglamento²⁹⁶. Además de regular la condición de refugiado, esta ley estipuló las bases para la asistencia de los refugiados que se encuentren en territorio mexicano. La ley reconoce el principio de no devolución (*non-refoulement*), el principio de no discriminación, el principio de no sanción por ingreso irregular, el principio de unidad familiar, el principio de interés superior del niño y la confidencialidad. Entre los principales aspectos que la Comisión destaca de esta ley se encuentra la eliminación de la restricción que existía para que los refugiados pudieran cambiar libremente su lugar de residencia, otorga derechos de residencia permanente. Asimismo, la Comisión considera de importancia fundamental la inclusión de la figura de la protección complementaria. De conformidad con lo establecido en el inciso IV del artículo 2 de dicha Ley, México otorgará protección complementaria a aquellas personas extranjeras que no se les ha reconocido la condición de refugiado en los términos de la mencionada Ley, pero que requieren protección en el sentido de no ser devueltas al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

290. A su vez, la Comisión destaca que, acorde con los tiempos actuales y con el contexto actual de violencia generalizada en algunos países de Centroamérica, la legislación mexicana en materia de refugiados reconoce el concepto amplio de refugiado, en consonancia con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. En este sentido, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en su artículo 13 reconoce la condición de refugiado a todo extranjero que haya huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. La Comisión también valora positivamente la importancia del reconocimiento de la condición de refugiada o refugiado en razón a la persecución por motivos de género. La Comisión reconoce la importancia que tiene el alcance amplio del concepto de refugiado, así como de la figura de la protección complementaria y, por tanto, insta a otros Estados de la región a seguir el ejemplo trazado por México en esta ley.

²⁹⁵ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁹⁶ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234592&fecha=21/02/2012. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

291. La Comisión también fue informada sobre la entrada en vigor de la Ley de Migración el 26 de mayo de 2011²⁹⁷. Algunos de los principales avances reconocidos en esta ley son, entre otros, el libre tránsito para migrantes, el reconocimiento del principio interés superior del niño y el principio de unidad familiar como principio rector, el reconocimiento de los derechos a la justicia, la educación, la salud y al registro civil para los migrantes y sus familiares independientemente de su estatus migratorio, la ampliación de procesos de regularización migratoria, la definición de apátrida y la extensión de visado para personas que requieren de protección especial, tales como solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de apátridas. Si bien muchos de estos derechos ya tenían rango constitucional, su incorporación en una ley especial contribuirá a fortalecer el goce efectivo de estos. La Comisión considera que la implementación adecuada de la Ley de Migración puede representar un cambio paradigmático en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

292. En adición a lo anterior, la Comisión recibió información de que en junio de 2011 fue aprobado el procedimiento a seguir por el INM en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito, incluidas las víctimas de trata de personas. Este procedimiento establece que, independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como el respeto de sus derechos humanos, por lo cual se les otorgarán facilidades para su atención médica y psicológica, información sobre sus derechos, en especial sobre su derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos respectivos, así como la protección de su identidad, datos personales y asistencia migratoria.

293. En septiembre de 2011 fue creada la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (en adelante “PROVICTIMA”), la cual está orientada a brindar asistencia a las víctimas de delitos, así como a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas²⁹⁸.

294. En relación con la búsqueda de personas no localizadas o desaparecidas, la Comisión fue informada acerca de la entrada en vigor el 19 de abril de 2012 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas²⁹⁹. Mediante

²⁹⁷ Ley de Migración. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁹⁸ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011. Entrada en vigor el 7 de septiembre de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

²⁹⁹ Misión Permanente de México ante la OEA, *Comunicación OEA01171: Información sobre Ley del Registro Nacional de Personas Desaparecidas en México*. Washington D.C., 26 de abril de 2012 [Documento en archivo de la Comisión].

esta ley se establece la creación del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, así como sus lineamientos de operación, funcionamiento y administración. El Registro Nacional tiene como finalidad concentrar, en una única base de datos electrónica, la información sobre personas extraviadas o desaparecidas; de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación; así como de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio. El objeto del Registro es proporcionar apoyo en las investigaciones para la búsqueda y localización o ubicación de su familia y su lugar de residencia. La Comisión destaca que la obligación que esta ley impone a toda autoridad administrativa o judicial que tenga conocimiento de una persona extraviada o reciba alguna denuncia sobre la desaparición de una persona a comunicar al Registro Nacional dicha información. En este sentido, la Comisión urge al Estado a establecer un banco nacional de datos forenses que sirva para la identificación de personas migrantes desaparecidas, no localizadas y de restos no identificados. Un mecanismo de esta naturaleza se debe integrar con los mecanismos que ya se vienen adelantando en otros Estados de la región, tales como los bancos de datos forenses de El Salvador, Honduras, Guatemala y el del estado de Chiapas.

295. La Comisión también fue informada sobre la aprobación y entrada en vigor el 15 de junio de 2012 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos³⁰⁰. Entre las disposiciones de esta ley se 1) establecen competencias y formas de coordinación entre los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales; 2) tipifica el delito de trata de personas, así como los delitos relacionados y se establecen sus sanciones; 3) obliga a la PGR a crear un programa de protección a víctimas y testigos; 4) redefine integración, organización, funcionamiento y facultades de la Comisión Intersecretarial; 5) incluye un capítulo sobre prevención del delito, políticas y programas, detección de zonas y grupos con mayor vulnerabilidad, y políticas para su atención prioritaria; 6) considera como graves y de delincuencia organizada los delitos relacionados con la trata de personas; 7) establece sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para búsqueda y localización, en casos de sustracción de menores en coordinación con integrantes del sistema, corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

296. El Estado mexicano también informó sobre la aprobación y entrada en vigor de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas³⁰¹.

³⁰⁰ Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012. Entrada en vigor el 15 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTTP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁰¹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Entrada en vigor el 26 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Dicha ley tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo³⁰². Al mismo tiempo, esta ley creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. A juicio de la Comisión, esta ley representa un avance positivo para responder a la situación de extrema vulnerabilidad que enfrentan las y los defensores de los derechos de los migrantes en México, así como en el establecimiento de mecanismos legales a través de los cuales el Estado cumpla con su obligación de proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las y los defensores de los derechos humanos. La Comisión reitera la importancia de que esta ley haya sido elaborada en consulta con organizaciones de la sociedad civil y teniendo en cuenta los insumos técnicos proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México durante el proceso de redacción³⁰³. La Comisión considera que este proceso consultivo permitió a múltiples partes interesadas desempeñar un papel importante en la redacción del proyecto de ley. Según la Comisión, esta ley representa una forma de ir dando cumplimiento parcial a una de las recomendaciones hechas por la Relatoría en sus observaciones preliminares, relativa a la adopción de medidas tendientes a garantizar condiciones de seguridad para las y los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes.

297. En el caso de México como Estado federal, la Comisión considera de importancia fundamental la adopción de medidas a nivel estatal para la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro del contexto de la movilidad humana. En este sentido, considera que las medidas que se adopten a nivel estatal deben servir para complementar y reforzar la protección que brindan las medidas implementadas por el Estado a nivel federal; por tal razón la Comisión considera que se requiere de la existencia de mecanismos de coordinación entre las políticas, leyes y prácticas que se desarrollen en los diferentes órdenes de gobierno para proteger efectivamente los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana en México.

298. En este orden de ideas, la Comisión fue informada sobre la entrada en vigor el 8 de abril de 2011 de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal³⁰⁴. La Comisión destaca la importancia que tiene que esta ley al

³⁰² Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 1.

³⁰³ CIDH, *Comunicado de Prensa No. 47/12: México: expertos internacionales y regionales instan acción rápida para proteger a defensores de los derechos humanos y periodistas*. Ginebra y Washington, D.C., 14 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/047.asp>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁰⁴ Distrito Federal, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*. Aprobada el 24 de febrero de 2011 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley publicada mediante Decreto, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de abril de 2011. En vigor desde el 8 de abril de 2011. Disponible en: www.legislativa.df.gob.mx

reconocer la movilidad humana como el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar, que incluye las transformaciones positivas que disminuyen las desigualdades, inequidades y discriminación. También reconoce la importancia de que la presente ley establezca que no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria³⁰⁵. La ley protege el derecho de las personas en movilidad humana a decidir sobre su libre movilidad y elección de residencia; a contar con una calidad de vida adecuada en la cual se garantice, *inter alia*, sus derechos a la vivienda, la educación, la salud, al trabajo, a la alimentación, a la igualdad y a la no discriminación; evitar cualquier forma de esclavitud; denunciar toda forma de dominación y explotación, y al derecho al acceso a la justicia de forma que puedan hacer valer sus derechos. La Comisión considera que esta ley se encuentra a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas en movilidad humana, y por tal razón insta a otras entidades federativas en México a seguir esta ley como una buena práctica en materia legislativa.

299. La Comisión también fue informada sobre la aprobación y entrada en vigor de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas³⁰⁶. Esta ley tiene como propósito prevenir, atender y dar soluciones duraderas a las personas desplazadas internas en el estado de Chiapas y se desarrolló sobre la base de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. La Comisión destaca la importancia fundamental que tiene esta ley al ser la primera en abordar la situación de las personas desplazadas internas en México. El marco legal que desarrolla la ley sirve para dar alcance y contenido a las obligaciones de protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas en Chiapas, así como en la atención de estas personas durante el desplazamiento y en la búsqueda de soluciones duraderas.

300. Asimismo, la Comisión reconoce el rol fundamental que México ha desarrollado en la adopción y promoción de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias a nivel internacional. En este sentido, celebra la decisión del Estado mexicano de reconocer la competencia del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias para recibir y considerar comunicaciones individuales e insta a otros Estados de la región a seguir este ejemplo.

301. Todos estos cambios en su conjunto constituyen el inicio de un proceso de reforma sin precedentes en la historia reciente mexicana en el abordaje de los diversos fenómenos que comprenden la movilidad humana. La profundización de estos cambios a

aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁰⁵ Distrito Federal, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*. Artículo 5.

³⁰⁶ Estado de Chiapas, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado Chiapas*. Ley publicada mediante Decreto Número 158, en el Periódico Oficial del Estado número 355 de fecha 22 de Febrero de 2012. En vigor desde el 23 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/images/legislacion/leyes/90.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

través de reformas normativas y reglamentarias adicionales, consultadas con la sociedad civil mexicana y con una implementación y difusión amplia en todo el país, representará un cambio del paradigma en el abordaje de la migración con impacto significativo en México y el mundo.

2. La respuesta en materia judicial

302. En el marco de la audiencia pública sobre la “Situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”, la representación del Estado mexicano sostuvo que “no existen agentes del INM implicados en secuestros. Sí hay agentes detenidos y procesados por tráfico de personas. La semana pasada se realizó un operativo en Cancún en donde se detuvieron a 10 agentes y hace varios meses otro [operativo] en el que fueron detenidos otros tantos agentes. En Baja California se llevaron a cabo otros operativos.”

303. En seguimiento a la visita y con miras a la preparación del presente informe, el 22 de noviembre de 2011, la Comisión realizó una solicitud al Estado mexicano requiriendo información respecto de delitos del fuero federal cuyos sujetos pasivos hayan o puedan haber sido personas migrantes, ya sea que se trate de migrantes mexicanos o de otras nacionalidades. En mayor detalle, la Comisión solicitó que se le informase respecto al número de denuncias recibidas por la PGR, el número total de investigaciones previas ante la PGR, el número total de sentencias condenatorias en primera instancia y el número total de sentencias condenatorias en firme. La información fue solicitada para el periodo comprendido entre 2008 a 2011. En este sentido, la Comisión solicitó información respecto a lo siguiente:

Número Total de Denuncias Recibidas por la PGR	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF*)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS**)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP***)				
Tráfico de Indocumentados (artículo 138 de la LGP****)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM*****)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS*****)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

Capítulo II | Violencia y discriminación en contra de los migrantes 133

Número Total de Investigaciones Previas ante la PGR	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (Artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (Artículo 222 del CPF)				

Número Total de Sentencias Condenatorias en Primera Instancia	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (artículo 215 a del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

Número Total de Sentencias Condenatorias en Firme	2008	2009	2010	2011
Desaparición Forzada (Artículo 215 a del CPF)				
Violación sexual, violación sexual equiparada y violación sexual agravada (artículos 265, 266 y 266 bis del CPF)				
Abuso Sexual (artículo 260 del CPF)				
Abuso Sexual Agravado (artículo 261 del CPF)				
Lesiones calificadas (artículo 315 del CPF)				
Homicidio calificado (artículo 315 del CPF)				

Continúa

134 Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México

Continuación

Número Total de Sentencias Condenatorias en Firme	2008	2009	2010	2011
Delitos en Materia de Secuestro (artículos 9 a 12 y 17 LGPSDMS)				
Privación Ilegal de la Libertad (artículo 364 del CPF)				
Extorsión (Artículo 390 del CPF)				
Trata de Personas (artículos 5 y 6 de la LPSTP)				
Delitos Migratorios (artículos 159, 160 y 161 de la LM)				
Tráfico de Menores (artículo 366 ter del CPF)				
Tráfico de Órganos (artículo 461 de la LGS)				
Cohecho (artículo 222 del CPF)				

* CPF: Código Penal Federal
 ** LGPSDMS: Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
 *** LPSTP: Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
 **** LGP: Ley General de Población
 ***** LM: Ley de Migración
 ***** LGS: Ley General de Salud

304. Adicionalmente, la Comisión le solicitó información al Estado mexicano respecto a lo siguiente:

- a) Suministre información desagregada respecto de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de denuncias recibidas por la PGR que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del presunto delito, indicando la institución de la que hace parte el funcionario denunciado y el delito por el que se le denuncia.
- b) Suministre información desagregada respecto de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de investigaciones previas iniciadas por la PGR que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del presunto delito, indicando la institución de la que hace parte el funcionario procesado y el delito por el que se le investiga/ba.
- c) Suministre información desagregada por años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de sentencias condenatorias en primera instancia proferidas en la justicia penal federal que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del delito, indicando la institución de la que hacía parte el funcionario condenado y el delito por el que se le condenó.
- d) Suministre información desagregada por años 2008, 2009, 2010 y 2011, con relación al número de sentencias condenatorias en firme proferidas en la justicia penal federal que involucren migrantes como sujetos pasivos y agentes estatales como sujetos activos del delito, indicando la institución de la que hacía parte el funcionario condenado y el delito por el que se le condenó.

305. Por último, la Comisión solicitó al Estado que en lo pertinente suministrase información detallada en las tablas anteriores a nivel del sistema de justicia penal estatal.

306. Tras reiterar la solicitud de información, la Comisión recibió la respuesta del Estado el 9 de julio de 2012. La información brindada por las autoridades se precisa a continuación:

Información Adicional respecto de la situación de las personas migrantes en México

Del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, los juzgados de distrito como órganos encargados de impartir justicia en materia federal (civil, penal, administrativa y del trabajo), resolvieron sobre delitos en los que se involucró a personas migrantes, de la siguiente forma:

Delitos	Total
Desaparición forzada	1
Violación sexual	0
Abuso sexual agravado	0
Lesiones	29
Homicidio calificado	4
Delitos en materia de secuestro	0
Privación ilegal de la libertad	5
Extorsión	1
Trata de personas	0
Tráfico de indocumentados	5
Delitos migratorios	0
Tráfico de menores	0
Tráfico de órganos	0
Cohecho	11
TOTAL	56

Por lo que se refiere a indicadores sobre los delitos contemplados en la Ley General de Población, tales como albergar o transportar a personas indocumentadas, así como sacar e introducir personas migrantes al país, se cuenta con los siguientes datos correspondientes al periodo 2008-2011.

Año	Averiguaciones previas iniciadas	Averiguaciones previas consignadas
2008	1553	1111
2009	1412	1076
2010	1402	1011
2011	1220	860
2008-2011	5587	4058

307. Ante la respuesta dada por el Estado mexicano con relación a esta solicitud de información, así como la información reiterada por diversas fuentes respecto a la impunidad que rodea a los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los migrantes, la Comisión no puede dejar de manifestar su profunda preocupación por lo que se evidencia como una respuesta plenamente insuficiente en términos de investigar, procesar y sancionar estos hechos. En consideración de toda la documentación que existe en la actualidad sobre delitos y violaciones de derechos humanos en contra de migrantes, así como de los múltiples testimonios que han sido dados por migrantes y sus familiares tanto a la Comisión, como a otros organismos de derechos humanos, tales como la CNDH, resulta carente de todo sentido que las cifras presentadas por el Estado sean las que maneja con relación a delitos cometidos en contra de personas migrantes.

308. La respuesta dada por el Estado en su primera tabla resulta tan escueta que no es posible colegir, sin lugar a equívocos, cuál era la calidad de los migrantes en dichos delitos, si tenían la calidad de sujetos pasivos o sujetos activos. Por otra parte, en lo que respecta a la segunda tabla, la Comisión nota que estos delitos, en los cuales se observa un número mucho mayor de averiguaciones previas iniciadas y consignadas, corresponden a delitos relativos al tráfico de migrantes, tales como albergar o transportar a personas indocumentadas, así como sacar e introducir personas migrantes al país. En esta clase de delitos no se suele considerar que afecten bienes jurídicos de las personas migrantes, sino que atentan contra otros bienes jurídicos más generales.

309. En este orden de ideas, uno de los graves problemas identificados por la Comisión consiste en que la atención se dirige preferentemente a los delitos relativos al tráfico ilícito de migrantes, en contraposición con el problema más amplio y grave como es el de la violencia contra los migrantes, que es el factor subyacente de muchos de los extorsiones, robos, secuestros, la trata de personas, asesinatos y desapariciones. A la Comisión le preocupa que hechos de esta naturaleza sean principalmente abordados como tráfico de migrantes, sin que se dé mayor consideración a que también podría tratarse de secuestros de migrantes, en consideración del patrón de secuestros masivos de migrantes que se viene dando durante los últimos años. En este mismo sentido, Amnistía Internacional informó a la Comisión que en los casos de secuestro de migrantes ha observado de forma reiterada que existe una tendencia por parte de la PGR para investigarlos como casos de tráfico de personas o como violaciones a la Ley General de Población. En tales casos, las víctimas son tratadas como participantes voluntarios y testigos potenciales, pero no como víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Como resultado de ello se les niega el acceso a la justicia y la reparación y los casos son tratados simplemente como un asunto criminal no relacionado con la protección de los derechos humanos de los migrantes³⁰⁷.

³⁰⁷ Amnistía Internacional, *Información proporcionada por Amnistía Internacional con anterioridad a la visita del Relator a México*. [Documento en el archivo de la Comisión].

310. Sobre esta cuestión, la Comisión le recuerda al Estado mexicano que los migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito de migrantes no deben ser penalizados por tal hecho; lo anterior se deriva de lo establecido en el artículo 5 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el cual fue ratificado por México el 22 de octubre de 2002. Dicho artículo establece que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del Protocolo³⁰⁸.

311. Tal como fuese señalado en las Observaciones Preliminares de la Relatoría, la Comisión considera que la detención de 17 policías municipales de San Fernando (Tamaulipas), en el marco de las investigaciones por el hallazgo de fosas clandestinas constituye una señal positiva de la voluntad del Estado para investigar, procesar y sancionar

³⁰⁸ El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire en su artículo 6 establece que:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:
 - a) El tráfico ilícito de migrantes;
 - b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
 - i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
 - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;
 - c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.
2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
 - a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
 - b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo;
 - c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.
3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:
 - a) Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o
 - b) Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.
4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

a los responsables de estos delitos. Sobre esta misma cuestión, Max Diener, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, informó a la Comisión que

En el caso de las menciones sobre colusiones de autoridades, si me permitiría ser muy enfático y negar que el Estado mexicano tolere que se den estas colusiones. El Estado mexicano en todo caso actuará en la medida que esté enterado de las irregularidades que se puedan estar cometiendo a nivel federal, estatal o municipal. Se procederá jurídicamente. Se procederá penalmente. El Estado mexicano no tolera y no reconoce que existan actos sistemáticos que van, digamos que, apoyados por el Estado mexicano, sino que son irregularidades que se presentan. Son servidores públicos que traicionan al sistema, traicionan al país, traicionan al sistema de justicia, y en este sentido, pues, se perseguirán estos casos específicos, pero en ningún momento es una cuestión que se pueda tolerar por parte del Estado mexicano³⁰⁹.

312. Sin embargo, ante el gran número de delitos y violaciones a los derechos humanos de los que son víctimas los migrantes, la Comisión no puede dejar de manifestar su profunda preocupación con relación a que en casos paradigmáticos como el de la masacre de los 72 migrantes en San Fernando, si bien las autoridades han llevado a cabo capturas de miembros del Cartel de Los Zetas que habrían estado directamente relacionados con la comisión de tales hechos, a más de dos años de la masacre, aún no ha sido sentenciado ninguno de los inculpados por estos hechos.

3. Otras medidas adoptadas por el Estado mexicano

313. Como una forma de dar respuesta a los hechos que vinculaban a agentes del INM en la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos en perjuicio de personas migrantes, la Comisión fue informada sobre la aprobación del acuerdo mediante el cual se creó el Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM³¹⁰, con el objetivo de comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del personal de dicho instituto. El acuerdo establece que los servidores públicos encargados de los servicios de migración están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones.

³⁰⁹ Intervención del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas, en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México. Washington, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³¹⁰ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179426&fecha=25/02/2011. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

314. Sobre los resultados de este proceso de depuración del INM, el Dr. René Zenteno, subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, informó a la Comisión que

Afin de garantizar los derechos y la seguridad de los migrantes [el Gobierno mexicano está] realizando acciones importantes en el ámbito institucional. En particular, estamos llevando un proceso complejo de depuración y fortalecimiento del Instituto Nacional de Migración. El Gobierno mexicano está decidido a erradicar cualquier expresión de injusticia en esta institución. En este sentido, hemos trabajado en las siguientes acciones: 1. El Presidente Constitucional de la República Mexicana, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, ha instruido a que se apliquen rigurosos exámenes de control de confianza a todos los elementos del Instituto. Al menos 1,500 servidores públicos adscritos a las delegaciones de los estados de la llamada "ruta del migrante" (Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Estado de México, San Luis Potosí y Tamaulipas) están siendo evaluados. A raíz de ello, en el último año se han dado de baja a más de 200 funcionarios del Instituto, ya sea por irregularidades, en cuyo caso se ha ejercido acción penal, o por no haber aprobado el examen de control de confianza. Dentro de los primeros se hallan siete agentes señalados por migrantes como responsables de haberlos entregado a grupos delincuenciales como Los Zetas, en uno de los casos más conocidos de extorsión y secuestro de indocumentados. 2. El pasado 14 de octubre se notificó la terminación de los efectos de nombramiento a 121 trabajadores de confianza adscritos a las delegaciones regionales en el Distrito Federal, Chiapas, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Veracruz [...] El Gobierno mexicano envía, en este sentido, un mensaje contundente: no habrá un solo espacio, en ninguna institución, donde se tolere que las autoridades violenten los derechos de las personas migrantes que están obligadas a proteger³¹¹.

315. La Comisión también fue informada sobre las acciones adelantadas por el Estado mexicano tendientes a la capacitación de agentes del INM en materia de derechos humanos, atención a niños migrantes, delitos contra migrantes y atención a víctimas, entre otros.

316. A su vez, la Comisión también estima importante reconocer las acciones que se han adelantado en el marco del proceso que se ha llevado entre la Comisión, el Estado mexicano, diversas organizaciones de la sociedad civil de México y otros países de la región, así como organismos internacionales con relación a la situación de derechos humanos de las personas migrantes en México. A raíz de la audiencia sobre el secuestro de migrantes en México, llevada a cabo en la sede de la CIDH el 22 de marzo de 2010, el Gobierno de México ofreció presentar a la CIDH un informe en materia de secuestro de migrantes, a efecto de poner a disposición del público en general información sobre l

³¹¹ Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. Washington, 27 de octubre de 2011, pp. 11-12.

Las acciones que ha emprendido el Gobierno de México para atender el fenómeno del secuestro de personas migrantes y la protección de sus derechos humanos. Dicho informe fue recibido en la Comisión el 16 de julio de 2010. Para la elaboración de dicho informe el Estado mexicano conformó un grupo de trabajo técnico encabezado por la Presidencia de la República e integrado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el INM y el Consejo Nacional de Población, instituciones que contaron con la asesoría de El Colegio de la Frontera Norte y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

317. La Comisión destaca la relevancia de los informes publicados por la CNDH sobre el secuestro de migrantes en México en 2009³¹² y 2011³¹³. Ante la falta de datos confiables que permitiesen tener una idea lo más cercana a la realidad respecto de los constantes y graves secuestros perpetrados en contra de los migrantes en su recorrido por México, la CNDH se dio a la labor de recolectar información acerca de este fenómeno a partir de las quejas presentadas por los migrantes que habían sido víctimas de secuestros o que habían sido abiertas de oficio por dicha institución. La información en la que se basan estos informes está respaldada por testimonios recabados en albergues, estaciones migratorias y lugares de alta concentración y tránsito de migrantes, así como en artículos periodísticos publicados en diversos medios de comunicación. La Comisión también considera importante destacar que la metodología desarrollada para la elaboración de los informes de la CNDH se vale de la valiosa información que recaban los albergues y casas de migrantes que integran la Red del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes³¹⁴ de la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano. Estos informes reflejan un esfuerzo sin precedentes por parte de un organismo estatal en la visibilización de los secuestros masivos en contra de las personas migrantes, así como para advertir la dimensión y las diversas topologías del secuestro de migrantes, así como para evaluar las acciones implementadas para su atención y combate. A su vez, estos informes han servido para sensibilizar a diferentes autoridades de los distintos órdenes, organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía en general y la comunidad internacional sobre la urgencia y gravedad que reviste el secuestro de migrantes en México, así como de la necesidad de adoptar medidas de prevención, protección y reparación integral de las víctimas y sus familiares.

318. La Comisión destaca la importancia fundamental que tiene el trabajo que vienen realizando los Servicios Médicos Forenses (en adelante "SEMEFO"), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en conjunto con el Comité Internacional de la Cruz Roja en la elaboración de un proyecto de protocolo único y formularios de identificación de

³¹² CNDH, Informe Especial sobre Secuestro en contra de Migrantes en México. México, D.F., 15 de junio de 2009.

³¹³ CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México. México, D.F., 22 de febrero de 2011; CNDH, Informe Especial sobre Secuestro en contra de Migrantes en México. México, D.F., 15 de junio de 2009.

³¹⁴ La Red del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes es un mecanismo de colaboración constituido por la CNDH y un conjunto de albergues y casas de migrantes; su propósito es recabar información de las agresiones que padecen los migrantes en su recorrido por el territorio mexicano.

cadáveres, especialmente de personas migrantes que fallecieron en su recorrido hacia Estados Unidos³¹⁵.

319. La Comisión valora la creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, mediante el Acuerdo A/066/13, publicado el 21 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha entidad tiene como objetivo coadyuvar con otras áreas de la PGR cuando exista una denuncia por parte de familiares de migrantes víctimas de desaparición³¹⁶.

320. La Comisión también destaca la importancia de la creación de la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, instancia dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. De conformidad con la información recibida por la delegación de la CIDH, esta Fiscalía tiene por mandato atender todas las denuncias presentadas por las personas migrantes que sufren alguna clase de violación a sus derechos en cualquier parte del territorio del Estado de Chiapas.

321. La Comisión reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, el cual fue suscrito el 22 de agosto de 2013 entre la Procuraduría General de la República de México, el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), la Casa del Migrante de Saltillo (Coahuila, México), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Voces Mesoamericanas y el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH). Este convenio tiene como objeto colaborar con la Procuraduría General de la República en la identificación y determinación de causa de muerte, de restos correspondientes al homicidio de 72 migrantes mismos que fueron localizados el 23 de agosto de 2010 en San Fernando (Tamaulipas); un mínimo de 193 restos localizados entre abril y mayo de 2011 en Fosas Clandestinas de San Fernando (Tamaulipas) y los 49 restos localizados el 14 de mayo de 2012 en Cadereyta (Nuevo León). Actualmente la Comisión Forense se encuentra trabajando en la identificación de los restos. Desde la audiencia sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México, llevada a cabo en marzo de 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes han acompañado el proceso que llevó al establecimiento de esta comisión forense.

³¹⁵ CICR, México: facilitar la identificación de migrantes desaparecidos en la región. 9 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/mexico-interview-2012-05-09.htm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³¹⁶ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 5 y 6.

322. A su vez, la Comisión también fue informada sobre la creación del Banco de Datos Forenses de Migrantes del Estado de Chiapas, cuyo objeto es permitir el intercambio de información que permita identificar restos de personas migrantes no identificadas o personas migrantes desaparecidas que se encuentren en servicios forenses, cementerios municipales, entre otros lugares, en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos y/o los Estados Unidos de América; así como propiciar acciones tendientes a mejorar los mecanismos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas. El Banco de Datos Forenses de Migrantes del estado de Chiapas se encuentra integrado por el Consejo Estatal de los Derechos Humanos (CEDH), a través de su Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Migrantes, la Procuraduría de Justicia del estado de Chiapas, la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes A.C. y la Red de Apoyo a Migrantes. La Comisión también reconoce la importancia de que en el Banco de Datos Forenses de Migrantes del estado de Chiapas involucre la participación de diversas partes interesadas, tales como autoridades estatales, en conjunto con organizaciones de familiares de migrantes desaparecidos, organizaciones dedicadas a la aplicación de las ciencias forenses y organizaciones de la sociedad civil que protegen los derechos humanos de los migrantes. La Comisión considera que este mecanismo representa una buena práctica para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y, por tanto, espera que sea replicada en otros estados de México, así como a nivel federal mediante la creación de Banco Nacional de Datos Forenses de Personas Migrantes Desaparecidas.

323. Con relación a las acciones de asistencia y protección implementadas por los Grupos Beta, de acuerdo a información suministrada por el Estado para octubre de 2013 se contaba con 21 Grupos Beta, los cuales están conformados por 150 integrantes de los tres niveles de gobierno (112 agentes federales, 6 estatales, y 32 municipales), quienes efectúan su labores en 9 estados: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Durante las temporadas de temperaturas extremas, los Grupos Beta refuerzan su labor incrementando los patrullajes para localizar migrantes en situación de riesgo, así como las acciones de rescate y salvamento para salvaguardar su integridad física.³¹⁷ La siguiente tabla muestra las estadísticas de atención de los Grupos Beta de 2011 a junio de 2013:

TABLA 2 Cifra en materia de atención por parte de los Grupos Beta

	2011	2012	Enero-junio 2013
Orientación	286.868	323.604	181.102
Migrantes localizados	220	128	62
Ayuda humanitaria	250.833	2.933.429	164.035
Asistencia jurídica	264	251	296
Patrullajes	16.167	16.424	9.118

Fuente: Gobierno de México, Octubre de 2013

³¹⁷ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, pp. 12 y 13.

324. El Estado informó a la Comisión que con el objeto de cumplir con los principios rectores de la política migratoria se crearon los Comités interinstitucionales para la prevención, difusión, detección, identificación, y asistencia a víctimas del delito de trata de personas, a fin de sensibilizar a la población sobre dicho delito, desarrollar programas de prevención, de información y de asistencia, así como contribuir a la erradicación de los delitos en materia de trata de personas. De acuerdo con la información suministrada, en el periodo comprendido del 1 de enero de 2012 al 31 de julio de 2013, los Comités Interinstitucionales llevaron a cabo 93 sesiones y 155 acciones, tales como conferencias, talleres y difusión de materiales informativos.³¹⁸

325. Por último, reconociendo el importante rol que tiene el Poder Judicial en la protección de los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, la Comisión destaca la importancia que tiene la publicación en septiembre de 2013 del “Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional”³¹⁹. Basado en el marco jurídico nacional e internacional, este protocolo tiene por objeto dotar de herramientas a los impartidores de justicia para identificar la norma que proteja de manera más amplia los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional.

D. Normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes

326. En respuesta a la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, esta parte del informe está dirigida a analizar cuáles son los principales estándares que se han desarrollado desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con relación a las obligaciones de los Estados de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos, en particular con relación a las normas y estándares internacionales aplicables a la discriminación y violencia en contra de los migrantes, en particular a las obligaciones estatales de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos y de las obligaciones derivadas de las autoridades mexicanas de actuar con debida diligencia en

³¹⁸ *Ibídem*, p. 13.

³¹⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México encargó la coordinación y elaboración del Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional a Sin Fronteras I.A.P. Para un mayor alcance en los contenidos, Sin Fronteras convocó un Consejo Asesor, el cual estuvo integrado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación en México, así como miembros del Patronato de Sin Fronteras I.A.P. El Protocolo se encuentra disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo_migrantesI.SBN.pdf [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los migrantes.

327. A manera de consideración preliminar, la Comisión estima necesario recordar que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias, las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional.³²⁰

328. A lo largo de este capítulo se han descrito una serie de situaciones de violencia y discriminación en contra de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana que en un gran número de casos se han dado como consecuencia de la acción u omisión por parte de agentes u órganos del Estado mexicano, lo cual compromete la responsabilidad internacional del Estado en el respeto y garantía de derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos, tales como el derecho a la vida³²¹, el derecho a la integridad personal³²², la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes³²³, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata³²⁴, los derechos a la libertad y seguridad personales³²⁵, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica³²⁶, la protección de la honra y de la dignidad³²⁷, la libertad de

³²⁰ En general, véase CIDH, *Informe Anual 1991, Capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 166; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser.L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011, párr. 208; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 260. En este mismo sentido, véase Corte IDH, *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de 18 de agosto de 2000, Considerando cuarto; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 168; Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párrs. 97 y 169.

³²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4.

³²² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.1.

³²³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.2.

³²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 6.

³²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.1.

³²⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 3.

³²⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11.

expresión³²⁸, la protección a la familia³²⁹, los derechos del niño³³⁰, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia³³¹, el derecho a la propiedad privada³³², al principio de igualdad y no discriminación³³³ y el derecho al acceso y a la procuración de justicia³³⁴.

329. Más allá de los derechos reconocidos en la Convención Americana, la Comisión estima necesario reiterar que al ser un tratado internacional, la Convención Americana debe ser interpretada a la luz de las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. A su vez, el artículo 29 de la Convención Americana establece que ninguna disposición de esta puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. En razón de lo anterior, este análisis también toma en cuenta otras obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos; en concreto, las derivadas de los instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas y que han sido ratificadas por el Estado mexicano. Para los efectos de este informe también resultan relevantes otras normas que conforman el *corpus juris* internacional en materia de derechos de los migrantes, así como las normas del derecho internacional de los refugiados y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

330. En este sentido, la Comisión destaca la importancia del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce que

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia³³⁵.

³²⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

³²⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17.

³³⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19.

³³¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, artículo 7.

³³² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21.

³³³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1.1 y 24.

³³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

³³⁵ Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, artículo 1°. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

1. Las características de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos

331. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de este, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana³³⁶. En efecto, toda situación que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, la cual pueda ser atribuida, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el derecho internacional general.

332. A su vez, la Comisión reitera lo que señalase en el pasado al sostener que

la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, pues “un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. (Convención de Viena, doc. CJI-18, cit. p.14). De suerte que las disposiciones de la Convención rigen en todos los Estados de la Unión mexicana en calidad de “ley suprema de toda la Unión”, al tenor del Art. 133 de la Constitución de México, pues México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpretaciones aplicables a este materia, por lo cual rige lo previsto por el artículo 28 referido a la cláusula federal³³⁷.

333. De conformidad con el derecho internacional, el principio de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos implica que el Estado es responsable por los actos y omisiones que sus agentes hayan realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia³³⁸. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por este³³⁹.

³³⁶ Véase, Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205. párr. 234 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C, n° 167, párr 79 y Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C, n°. 196, párrs. 72 y 73.

³³⁷ CIDH, Resolución n° 01/90, *Casos 9768, 9780 y 9828 (México)*, 17 de mayo de 1990. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/cap3d.htm>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³³⁸ Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

³³⁹ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión

334. En consideración del contexto actual de México, en el cual un gran número de los actos de violencia y discriminación en contra de los migrantes son perpetrados por terceros o particulares, tales como grupos del crimen organizado o delincuentes comunes, la Comisión estima necesario recordar que la responsabilidad internacional del Estado también puede generarse por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos.

335. Sobre la responsabilidad internacional de Estado por actos cometidos por particulares o actores no estatales, la Corte Interamericana ha señalado que

dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención.] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención³⁴⁰.

336. La Corte Interamericana se ha pronunciado expresamente sobre aquellas situaciones en las que la vulneración a los derechos humanos de los migrantes se ha generado como consecuencia de la acción de particulares. En su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, la Corte señaló que

[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares³⁴¹.

Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 39.

³⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, n° 134, párrafos 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C, n° 124, párrafo 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, n° 110, párrafo 91; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, n° 109, párrafo 183; *Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C, n° 103, párrafo 71; *Caso Bulacio vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, n° 100, párrafo 111. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causadas por agentes estatales y por terceros particulares.

³⁴¹ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 140.

2. La protección de los derechos a la vida e integridad personal de los migrantes

337. La falta de respuestas eficaces por parte del Estado mexicano, tendientes a proteger la vida, integridad y libertad de las y los migrantes ha facilitado la ocurrencia de secuestros, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, asesinatos, violencia sexual, trata de personas, desapariciones de migrantes. En este orden de ideas, la Comisión estima preciso reafirmar lo dicho por la Corte Interamericana al sostener que los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención Americana y forman parte del núcleo inderogable, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención Americana, no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas³⁴².

338. En lo que concierne a la desaparición forzada de personas, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas la ha definido como la “privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.” Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación de carácter pluriofensivo, continuado o permanente respecto de varios derechos protegidos por la Convención Americana, la cual coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado³⁴³. Dada la particular gravedad que reviste la desaparición forzada de personas, así como los múltiples derechos que lesiona, la Corte Interamericana ha señalado que la prohibición absoluta de la desaparición forzada y su correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables materiales e intelectuales han alcanzado carácter de *jus cogens*³⁴⁴.

339. Por otra parte, los actos constitutivos de desaparición forzada tienen carácter permanente hasta tanto no se conozca el paradero de la víctima o se hallen sus restos. La Corte Interamericana ha establecido que los Estados tienen la obligación de identificar los restos de una persona que ha sido víctima de desaparición forzada. Al respecto, la Corte ha señalado que

³⁴² Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párr. 244.

³⁴³ Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209, párr. 139. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=330>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁴⁴ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 139. Citando, Corte IDH. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 84; Corte IDH. *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C, n° 190, párr. 59.

no se trata meramente del acto de encontrar los restos de una determinada persona sino que ello, lógicamente, debe ir acompañado de la realización de las pruebas o análisis que permitan comprobar que, efectivamente, esos restos corresponden a esa persona. Por lo tanto, en casos de presunta desaparición forzada en que existan indicios de que la alegada víctima ha fallecido, la determinación de si se ha configurado dicho fenómeno y la cesación del mismo, en su caso, implica, necesariamente, establecer de la manera más fehaciente la identidad del individuo a quien pertenecen los restos recolectados. En tal sentido, la autoridad correspondiente debe proceder a la pronta exhumación de éstos para que sean examinados por un profesional competente. Dicha exhumación debe llevarse a cabo de forma que proteja la integridad de los restos a fin de establecer, en la medida de lo posible, la identidad de la persona fallecida, la fecha en que murió, la forma y causa de muerte, así como la existencia de posibles lesiones o indicios de tortura³⁴⁵.

340. En lo que respecta a la tortura, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura la ha definido de la siguiente forma:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo³⁴⁶.

341. Sobre este aspecto, la Comisión estima importante recordar que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 3 establece que los funcionarios o agentes estatales serán responsables del delito de tortura cuando actuando al amparo de su carácter oficial ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo comentan directamente o cuando, pudiendo impedirlo, por su omisión no lo hagan. A su vez, también serán responsables del delito de tortura las personas que a instigación de los funcionarios o agentes estatales ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

³⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C, n° 217, párr. 82. Citando, Corte I.D.H., *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C, n° 162, párr. 114; y Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, n° 186, párr. 34. En este sentido se orientan los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”, recomendados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 1989/65/ de 24 de mayo de 1989. Véase además, el “Protocolo Modelo de Exhumación y Análisis de Restos Óseos” del Manual Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, U.N. Doc. ST/CSDHA/12 (1991).

³⁴⁶ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 2.

342. En aras de distinguir entre la tortura y otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante es necesario tomar como consideración primordial la intensidad del sufrimiento infligido³⁴⁷. La Comisión ha considerado que la calificación debe hacerse caso a caso, tomando en cuenta las peculiaridades de este, la duración del sufrimiento, los efectos físicos y mentales sobre cada víctima específica y las circunstancias personales de la víctima³⁴⁸. La Comisión ha considerado que constituye un trato inhumano aquel que causa deliberadamente sufrimiento mental o psicológico, el cual, dada la situación particular, es injustificable, y que el trato o castigo de una persona puede ser degradante si es gravemente humillada frente a otros o es obligada a actuar contra sus deseos o su conciencia³⁴⁹. Para que un trato sea “inhumano o degradante” debe tener un nivel mínimo de severidad. La determinación de ese nivel “mínimo” se relaciona y depende de las circunstancias de cada caso, como la duración del tratamiento, sus efectos físicos y mentales y, en algunos casos, el sexo, la edad, la salud de la víctima³⁵⁰, su raza, color, nacionalidad, condición migratoria, entre otras. La Comisión ha compartido lo expresado por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el sentido de que el “tratamiento inhumano” comprende el “tratamiento degradante”.

343. Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que un trato degradante se caracteriza por el temor, la angustia y la inferioridad inducida con el propósito de humillar y degradar a la víctima y quebrar su resistencia física y moral³⁵¹. El aspecto degradante del tratamiento puede verse exacerbado por la vulnerabilidad de la persona que es detenida ilegalmente³⁵². Para ejemplificar este punto la Comisión ha señalado que la confiscación y destrucción arbitraria y deliberada de documentos de identidad por parte de las autoridades encuadraba dentro del contexto de discriminación del que son víctimas las personas haitianas y los dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. La Comisión consideró que la destrucción de los documentos de identificación por parte

³⁴⁷ CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 80, citando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Irlanda vs. Reino Unido*. párr. 167. Para un análisis más detallado del concepto de trato inhumano por parte de la Corte Europea, véase Corte EDH, Caso Tyrer, párrs. 28 y siguientes. En este mismo sentido, véase CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 158.

³⁴⁸ CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 83.

³⁴⁹ CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 77, citando la Comisión Europea de Derechos Humanos, el caso Griego, 1969, 12 Y.B. Eur. Conv.on H.R. 12 [en adelante el caso Griego] 186. En este mismo sentido, véase, CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 156.

³⁵⁰ CIDH, Informe de Fondo n° 35/96, Caso 10.832, *Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana)*. 19 de febrero de 1998, párr. 78, citando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Irlanda vs. Reino Unido*. párrs. 162-163. En este mismo sentido, véase CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 157.

³⁵¹ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. 19 de septiembre de 1997, Serie C, n° 33, párr. 57.

³⁵² Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. 19 de septiembre de 1997, Serie C, n° 33, párr. 57, citando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ribitsch c. Austria*, Sentencia de 4 de diciembre de 1995, Serie A, n° 336, párr. 36.

de autoridades estatales constituye un trato inhumano y degradante³⁵³. En mayor detalle, la Comisión señaló que

En algunos casos, la destrucción de documentos de identificación estaría destinada a privar de su personalidad jurídica a sus titulares, mientras que en otros casos estarían orientadas a romper el vínculo legal de nacionalidad que las une con su Estado, dando paso a la errada convicción de que por el hecho de encontrarse indocumentadas, estas personas se convertirían *de facto* en deportables. Por otra parte, el hecho de que la confiscación o destrucción de documentos de identificación conlleve a consecuencias como las descritas anteriormente genera inexorablemente sufrimientos mentales o psicológicos, los cuales dada la situación de las personas haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana son injustificables y, a su vez les humillan gravemente al desconocerles como sujetos de derechos³⁵⁴.

3. La prohibición de la trata de personas

344. La Convención Americana establece la prohibición absoluta e inderogable de la esclavitud, la servidumbre, la trata de mujeres y esclavos en todas sus formas. De conformidad con el artículo 6.2, nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En adición a lo anterior, el artículo 27.2 establece que la prohibición de la esclavitud, servidumbre y la trata de personas es uno de los derechos humanos fundamentales que no puede ser suspendido por los Estados en “caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”³⁵⁵.

345. A nivel internacional, diversos instrumentos han abordado la trata de personas. El primer instrumento en abordar la trata fue el Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas de 1904. Posteriormente se adoptaron otros instrumentos, tales como el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas de 1910, el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921 de la Liga de Naciones, la Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933 de la Sociedad de las Naciones, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949 de la Organización de las Naciones Unidas y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.

346. Dentro de los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

³⁵³ CIDH, Informe de Fondo N° 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párrs. 208 y 209.

³⁵⁴ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 207.

³⁵⁵ En sentido similar, véase, CIDH, *Informe sobre Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 55. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

(en adelante “CEDAW”) en su artículo 6 establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

347. A efectos de establecer el alcance de la trata de personas en el marco del Sistema Interamericano, la Comisión estima pertinente considerar la definición establecida en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños de 2000, también conocido como Protocolo de Palermo. México ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños el 4 de marzo de 2003.

348. La definición de trata de personas del Protocolo de Palermo comprende 3 elementos: 1) actos, 2) medios comisivos y 3) fines ulteriores. El Protocolo de Palermo define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas (actos), recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (medios comisivos), con fines de explotación (fines ulteriores), los cuales incluyen la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos³⁵⁶.

349. Sumado a lo anterior, el Protocolo de Palermo establece que el consentimiento dado por la víctima de trata a cualquiera de las formas de explotación descritas en el artículo 3.a no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho artículo. En lo que respecta a la trata de niñas, niños y adolescentes, el Protocolo establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del artículo 3. En consideración de lo anterior, la Comisión entiende que lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención Americana debe ser interpretado en relación con la definición de trata de personas, que se encuentra contenida en el artículo 3(a) del Protocolo de Palermo.

350. La trata de personas, la servidumbre y el trabajo forzoso muchas veces conllevan violaciones de otros derechos humanos fundamentales bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de expresión, los derechos

³⁵⁶ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3.a.

del niño, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, a la propiedad privada, la igualdad ante la ley y al acceso y a la procuración de justicia³⁵⁷.

351. La trata de personas constituye una violación de múltiples derechos humanos, al tiempo que representa una ofensa a la dignidad e integridad de las personas. En consideración de lo anterior, la Comisión estima que mientras que la trata de personas representa una violación de carácter múltiple, continuado o permanente que lesiona diversos derechos protegidos por la Convención Americana. El carácter continuado de la trata de personas se mantiene hasta que la víctima se encuentre en libertad. Los medios a través de los cuales se perpetra la trata de personas sitúan a la víctima en un estado de completa indefensión, el cual conlleva a otras violaciones conexas. Lo anterior reviste particular gravedad cuando la trata de personas ocurre dentro de un patrón sistemático o es una práctica aplicada o tolerada por el Estado o sus agentes. En este sentido, el Protocolo de Palermo destaca la necesidad de un enfoque integral para combatir la trata de personas, que incluya medidas para prevenir la trata y proteger a víctimas y sobrevivientes, además de medidas para sancionar a los tratantes.

4. El derecho de las mujeres migrantes a una vida libre de violencia y discriminación

352. La Comisión ha manifestado su preocupación respecto a la grave situación que enfrentan las mujeres migrantes, a quienes ha reconocido como un grupo en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos, debido a la discriminación y violencia que históricamente han sufrido en razón de su género. Al respecto, la Comisión ha señalado que la situación de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres migrantes por lo general se encuentra invisibilizada en la agenda pública y en los sistemas judiciales de los países de Mesoamérica³⁵⁸, hecho que en particular también se observa en México.

353. La Comisión estima importante destacar la importancia que la Convención de Belém do Pará dio a la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas al señalar que “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada”³⁵⁹. Es decir, desde la redacción de la Convención de Belém do Pará se reconoció que una de las causas que podría agravar la situación de vulnerabilidad de las mujeres es precisamente su condición de migrante, refugiada o desplazada. Para garantizar el derecho de las

³⁵⁷ Véase, CIDH, *Informe sobre Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 58. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁵⁸ CIDH, *Informe sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 (2011), párr. 307. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf> [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

³⁵⁹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, artículo 9.

mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, la Convención de Belém do Pará en su artículo 7.b establece la obligación de los Estados Partes de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

354. Con relación a la situación de las mujeres migrantes, la Comisión estima pertinente recordar que dentro de la definición de violencia contra la mujer de la Convención Belém do Pará se establece que la violencia contra esta comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual³⁶⁰. Esta definición establece que se entenderá como una forma de violencia contra la mujer aquella violencia física, sexual y psicológica que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra³⁶¹. Bajo este tratado, México se comprometió a adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer tanto en el ámbito público como en el privado, el cual incluye el hogar, el trabajo y la comunidad³⁶².

355. Al referirse a la de la violencia sexual contra las mujeres, la Corte Interamericana ha reconocido el amplio alcance que tiene esta. Acorde con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y siguiendo la jurisprudencia internacional, la Corte Interamericana reconoció que la violencia sexual se configura a través de acciones de naturaleza sexual cometidas contra una persona sin su consentimiento, las cuales comprenden la invasión física del cuerpo humano y también incluyen actos que no involucren penetración o contacto físico alguno³⁶³.

5. Las obligaciones de respetar, garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos

356. Las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en materia de derechos humanos se derivan de la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de los tratados de derechos humanos regionales que han ratificado. El artículo 1.1 de la Convención Americana establece que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, tal como podría ser la situación migratoria de una persona. A su vez, el principio de no discriminación se encuentra reforzado por el artículo 24 de la Convención

³⁶⁰ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 2.b.

³⁶¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 2.c.

³⁶² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 3.

³⁶³ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160, párr. 305, citando, Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Caso del Fiscal vs Jean-Paul Akayesu*. Sentencia de 25 Septiembre de 1998. Caso n° ICTR-96-4-T, párr. 688.

Americana, que reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley. Por ende, todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado tienen derecho a la protección de sus derechos humanos sin discriminación.

357. En las Américas, los principios vinculantes de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de instrumentos vinculantes y aplicables a la situación de México, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Este factor, así como la prioridad dada por la CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de las Migrantes, refleja también la importancia que dan a esta esfera los propios Estados Miembros.

358. La Comisión ha establecido que en el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no estén dirigidas de forma injustificada a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular. El derecho internacional de los derechos humanos no solo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra cierta categoría de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria³⁶⁴.

359. Al referirse a la situación de los migrantes en situación irregular, la Corte Interamericana señaló de manera enfática que los Estados deben respetar y garantizar los derechos humanos a la luz del principio general y básico de la igualdad y no discriminación. Todo tratamiento discriminatorio respecto de la protección y ejercicio de los derechos humanos genera la responsabilidad internacional de los Estados.³⁶⁵

360. En suma, con relación al deber de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, la Corte Interamericana ha señalado que estos deberes son independientes de la situación migratoria de una persona en un Estado. Por ende, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa³⁶⁶.

³⁶⁴ CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 95.

³⁶⁵ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 96.

³⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 8 de septiembre de 2005. Serie C, n° 130, párr. 155.

361. A nivel internacional, los derechos de los migrantes a vivir libres de discriminación y violencia han sido expresamente reconocidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El artículo 7 establece que los Estados Partes de ella se comprometen a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en dicha Convención sin distinción alguna. A su vez, la Comisión considera de suma importancia destacar que conforme al artículo 16 de la mencionada convención, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.

a. Deber de respeto

362. De conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, la primera obligación de los Estados es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella. En tal sentido, el deber de respetar los derechos humanos entraña la obligación de los Estados de no violar por acción u omisión los derechos reconocidos en dicha convención, así como en otros instrumentos relevantes. Al respecto, la Corte ha sostenido que “toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto”³⁶⁷.

363. Al respecto, la Corte ha sostenido que el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado³⁶⁸. La Corte también ha señalado que en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal³⁶⁹. Lo anterior significa que es ilícita cualquier acción u omisión de un funcionario estatal mexicano que viole alguno de los derechos o libertades reconocidos en la Convención Americana y puede conllevar a la responsabilidad internacional del Estado en caso de no ser reparada a nivel interno.

b. Deber de garantía

364. Además del deber de respeto, los derechos reconocidos en la Convención Americana, así como en otros instrumentos interamericanos relevantes, entrañan el deber de garantía. Al respecto, la Corte ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que con base en el deber de garantía es imperativa la

³⁶⁷ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 169.

³⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 165.

³⁶⁹ Corte I.D.H., *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, n° 6, párr. 21.

adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre³⁷⁰.

365. El deber de garantía implica que los Estados deben organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder estatal, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción.³⁷¹ De conformidad con la jurisprudencia internacional, los Estados tienen la obligación de actuar con debida diligencia para proteger los derechos humanos. A su vez, este deber comprende cuatro obligaciones básicas: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de derechos humanos³⁷².

366. Tanto la Comisión como la Corte se han expresado en varias ocasiones sobre el alcance del deber de garantía del Estado mexicano sobre personas o grupos en situación de riesgo.³⁷³ En tales casos, la CIDH ha considerado el impacto diferenciado de prácticas extendidas de discriminación y violencia desarrolladas por agentes estatales y por actores no estatales sobre ciertos grupos sociales.³⁷⁴ Para esto la CIDH ha tenido especialmente en cuenta la situación de desigualdad estructural en que se encuentran sectores o grupos específicos, como es el caso de los migrantes³⁷⁵.

367. En el *Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México*, sobre el deber del Estado ante un contexto sistemático de discriminación y violencia, la Corte Interamericana

³⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 243. Citando, Corte I.D.H., *Caso Baldeón García vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C, n° 147, párr. 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, n° 146, párr. 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, n° 140, párr. 111.

³⁷¹ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1 párr. 173; y *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

³⁷² Véase Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4. Algunos de los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos también establecen de forma expresa la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para proteger los derechos humanos como, por ejemplo, el artículo 6 de la Convención Interamericana Contra la Tortura y el 7 inciso b de la Convención de Belém do Pará.

³⁷³ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos de las Mujeres en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1 7 marzo 2003; Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C, n° 21; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, n° 216

³⁷⁴ Ídem.

³⁷⁵ Ídem.

reafirmó el deber jurídico del Estado mexicano de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”³⁷⁶. Lo decisivo, según la Corte, es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”³⁷⁷. Dicha obligación requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio.³⁷⁸

368. El derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él o permitan mediante su aquiescencia, tolerancia u omisión que particulares atenten contra dicho derecho³⁷⁹. En mayor detalle, la Corte ha señalado que

La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)³⁸⁰, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción³⁸¹.

³⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1, párr. 174; y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

³⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n° 1 párr. 173, y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

³⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 236.

³⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 245.

³⁸⁰ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, n° 63, párr. 144; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160.; y *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, n° 155, párr. 75.

³⁸¹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 120; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, n° 160, párr. 237; y *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, n° 155, párr. 75, párr. 75.

369. En lo que concierne a la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal, así como la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, reconocidos en el artículo 5 de la Convención Americana, esta obligación implica el deber del Estado de prevenir e investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. En mayor detalle, la Corte ha sostenido que cuando existe una denuncia o hay razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura, los Estados tienen la obligación de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables³⁸².

370. Con relación a la obligación de garantizar el derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 7.1 de la Convención Americana, la Corte ha señalado que la libertad es siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción³⁸³. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho³⁸⁴.

371. Por otra parte, el artículo 6 del Protocolo de Palermo establece una serie de obligaciones a cargo de los Estados en lo que respecta a la asistencia y protección de las víctimas y sobrevivientes de la trata de personas, al establecer que

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.
2. Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:
 - a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;
 - b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;
3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata

³⁸² Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párr. 345; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*, párr. 79 y *Caso Bueno Alves vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, n° 164, párr. 89. COMPLETAR.

³⁸³ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 247; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, n° 170, párr. 53.

³⁸⁴ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 247.

de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:

- a) Alojamiento adecuado;
 - b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;
 - c) Asistencia médica, psicológica y material; y
 - d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.
4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.
 5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.
 6. Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

372. Sumado a lo anterior, la Comisión observa que el artículo 7 del Protocolo de Palermo establece que cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del mencionado artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.

373. La Comisión toma nota de lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *Caso de Rantsev vs. Chipre y Rusia* al referirse a las obligaciones de los Estados para garantizar los derechos de los sobrevivientes y de las potenciales víctimas de trata de personas, al sostener que

el espectro de las salvaguardas establecidas en la legislación nacional debe ser adecuado para garantizar la protección práctica y efectiva de los derechos de las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas. En consecuencia, en adición a las disposiciones penales para castigar a los tratantes, el artículo 4 [Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado] obliga a los Estados miembros a poner en marcha medidas adecuadas que regulen los negocios que a menudo son usados como una tapadera para la trata de personas. Además, la legislación migratoria de un Estado debe abordar las preocupaciones relevantes relacionadas con la promoción, la facilitación o la tolerancia de la trata de personas³⁸⁵.

³⁸⁵ TEDH, *Caso de Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96549>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

i. Deber de prevención frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata

374. Al referirse al deber de prevención, la Corte ha sostenido que este abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a estos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de reparar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. A su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado³⁸⁶.

375. La Corte Interamericana ha establecido que el Estado o sus agentes tienen la obligación de adoptar medidas de prevención y protección respecto de los particulares en sus relaciones entre sí toda vez que tengan conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo³⁸⁷. Por lo tanto, no se trata de atribuir responsabilidad estatal frente a cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares en su jurisdicción.³⁸⁸ La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede generarse cuando el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes, con esta función de protección, pero solo en aquellas circunstancias particulares en que se considere que los agentes estatales cumplan una posición de garantes con relación a la acción de particulares.³⁸⁹

³⁸⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 252. Citando. Corte IDH. *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, n° 195, párr. 149; y Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 63.

³⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, n° 146. párr. 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, n° 192. párr. 78. Ver también TEDH, *Caso de Kiliç vs Turquía*, Sentencia del 28 de marzo de 2000, párrs. 62-63 y TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 115-116.

³⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 280.

³⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Excepciones preliminares. Sentencia 7 de marzo 2005. Serie C, n° 122, párr. 111, párr. 112; *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C, n° 124, párr. 211; *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C, n° 114; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, n° 110, párr. 91; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, n° 109, párr. 183; *Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C, n° 103, párr. 71; *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C, n° 100, párr. 111; y *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Excepción

376. La Comisión estima necesario recalcar que los Estados, en su posición de garantes de los derechos humanos, tienen una obligación jurídica respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción de prevenir que se produzcan violaciones a los derechos humanos que serían evitables. Cuando el Estado incumple esa obligación, y con ello se genera una violación a los derechos humanos que podría haber sido prevenida, abandona su posición de garante.

377. Con relación al deber de prevención, la Comisión considera que ante situaciones generalizadas de discriminación y violencia que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos humanos es imperativo que el Estado adopte e implemente medidas en dos niveles: 1) medidas generales y 2) medidas específicas. Cuando se trata de contextos en los que el Estado tiene conocimiento de una situación generalizada de discriminación y violencia contra un grupo específico, en virtud del deber de prevención, el Estado debe contar con una estrategia de prevención integral que este dirigida a evitar la ocurrencia de los factores de riesgo, a la vez que fortalezca las instituciones para que puedan dar una respuesta efectiva frente a los casos de discriminación y violencia que afecten a un grupo específico de personas. Las medidas generales de prevención incluyen todas aquellas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, tales como un marco jurídico de protección idóneo, llevar a cabo las acciones que sean necesarias para garantizar la aplicación efectiva de este y con políticas de prevención, prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias, así como campañas de sensibilización. Por otra parte, en los casos en los que es evidente que determinadas personas enfrentan un riesgo real e inmediato de ser víctimas de violencia o discriminación, el Estado tiene la obligación de implementar medidas específicas respecto de dichas personas para prevenir que tales hechos se materialicen.

378. En la sentencia del *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, la Corte Interamericana distinguió dos momentos claves en los que el deber de prevención debe ser analizado.³⁹⁰ El primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo antes de la localización de sus cuerpos sin vida. Sobre el primer momento –antes de la desaparición de las víctimas– la Corte consideró que ‘la falta de prevención de la desaparición no conlleva *per se* la responsabilidad internacional del Estado’ sino que debía tener conocimiento de un “riesgo real e inmediato para las víctimas”. En cuanto al segundo momento –antes del hallazgo de los cuerpos– el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que dichas víctimas podrían ser objeto de mayores violaciones a sus derechos humanos.³⁹¹ La Corte, por

Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C, n° 99, párr. 81.

³⁹⁰ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 281-286.

³⁹¹ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

tanto, consideró que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desapariciones, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, la Corte sostuvo que

es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.³⁹²

379. En el *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México* la Corte determinó que la responsabilidad del Estado mexicano provino por no haber adoptado medidas preventivas con debida diligencia para evitar que esa forma de violencia existiera y se reprodujera en perjuicio de un grupo determinado.³⁹³

380. En lo que respecta a medidas de prevención de la trata de personas, el artículo 9 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, establece que

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:
 - a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
 - b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.
2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.
3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.
4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párrs. 281-286.

³⁹² Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 283.

³⁹³ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 284.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

381. En este sentido, el Tribunal Europeo ha establecido que al igual que con los derechos a la vida y a la prohibición a la tortura, la prohibición de la servidumbre y del trabajo forzado, la cual también entraña la prohibición de la trata de personas, en determinadas circunstancias, requiere la adopción por parte del Estado de medidas operativas para proteger a las víctimas o posibles víctimas de trata³⁹⁴. En mayor detalle, el Tribunal Europeo sostuvo que

[p]ara que se genere la obligación positiva de adoptar medidas operativas en un caso particular, se debe demostrar que las autoridades estatales tenían conocimiento o deberían haber tenido conocimiento de las circunstancias que den lugar a una sospecha creíble que un individuo identificado había estado o estaba en peligro real e inmediato de ser víctima de trata o de explotación en el sentido del artículo 3 (a) del Protocolo de Palermo y en el artículo 4 (a) de la Convención de Lucha contra la Trata de Personas. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, habrá una violación del artículo 4 del Convenio, donde las autoridades fallaron en tomar las medidas adecuadas dentro del ámbito de sus facultades para remover al individuo de esa situación o riesgo³⁹⁵.

ii. Deber de investigar efectivamente los hechos, conforme a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, derivado de la obligación de garantía frente a actos que vulneren los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de los migrantes, así como la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata

382. De la obligación general de garantía de los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal y a la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas deriva la obligación de investigar los casos de violaciones de esos derechos; es decir, del artículo 1.1 de la Convención, en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado³⁹⁶. La Corte Interamericana ha sido categórica al señalar que el deber de investigar “debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico

³⁹⁴ TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 286. Citando, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 115, y TEDH, *Caso de Mahmut Kaya vs Turquía*, Aplicación n° 22535/93, 28 de marzo de 2000, párr. 115.

³⁹⁵ TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación no. 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 286. Citando, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso de Osman vs Reino Unido*, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párrs. 116-117, y TEDH, *Caso de Mahmut Kaya vs Turquía*, Aplicación n° 22535/93, 28 de marzo de 2000, párrs. 115-116.

³⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 142; *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, n° 186, párr. 115, y *Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, n° 195, párr. 298.

propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa³⁹⁷. En mayor detalle, la Corte ha señalado que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse, dado que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos³⁹⁸.

383. En la sentencia del *Caso Radilla Pacheco vs. México* la Corte IDH indicó que el deber de investigar implica que una vez que las autoridades estatales tengan motivos razonables para sospechar que una persona fue sometida a desaparición forzada, deben iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales³⁹⁹. La investigación y el proceso deben tener un propósito y ser asumidos por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares⁴⁰⁰.

384. La obligación de investigar es de medio y no de resultado; esto implica que debe ser asumida por el Estado mexicano como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa⁴⁰¹. Asimismo, la Corte ha dispuesto que la obligación del Estado mexicano de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que hechos de violencia contra las mujeres volviesen a repetirse.⁴⁰² En este sentido, la Corte recordó que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos⁴⁰³.

³⁹⁷ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 123; y Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 113

³⁹⁸ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, n° 205, párr. 289.

³⁹⁹ Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209. Párr. 129; y *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, n° 212, párr. 192.

⁴⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C, n° 209. Párr. 129; y Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, n° 212, párr. 192.

⁴⁰¹ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 289. Citando a Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 123; y *Caso Garibaldi vs. Brasil*, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 113.

⁴⁰² Ídem.

⁴⁰³ Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, n° 202, párr. 179; y *Caso Garibaldi vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C, n° 203, párr. 141.

385. Por la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún si existe un contexto de violación sistemática de derechos humanos, los Estados están obligados a poner todos los medios que tenga a su alcance para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva, de acuerdo con los requerimientos del debido proceso. El incumplimiento de esta obligación genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado. A través de la investigación, procesamiento y sanción judicial de los delitos, el Estado avanza en la no repetición de estos hechos y garantiza la protección de los derechos sustantivos, tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de la trata de personas o la libertad personal, así como en la protección de las garantías del debido proceso y del derecho a la protección judicial.

386. La Corte también ha sostenido respecto al Estado mexicano que el deber de investigar se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”⁴⁰⁴. Para la determinación del alcance de responsabilidad del Estado por delitos que habrían sido cometidos por particulares es indispensable evaluar el contexto de la situación de las víctimas particulares, así como el conocimiento por parte del Estado de dicho contexto.

387. Con relación al deber de los Estados de investigar las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado estándares con relación al derecho de las víctimas o sus familiares de participar en los procesos penales que se adelantan con relación a los hechos de los que fueron víctimas. La Corte Interamericana ha sido clara al señalar que la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que en casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas que se derivan del derecho a la verdad requieren de la adopción de diseños institucionales que permitan que este derecho se realice de la forma más idónea, participativa y completa posible, de forma que no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio. Por tanto, se debe garantizar que las víctimas o sus familiares puedan participar en todas las etapas de los procesos respectivos, que puedan formular pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 291. Citando Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, n° 140, párr. 145; y *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 78.

⁴⁰⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, n° 163, párr. 195.

388. En los casos de desaparición forzada, la Corte Interamericana ha sostenido que los familiares tienen derecho a saber dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, y esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con todos los medios de los que disponga. La Corte ha señalado que

el Estado debe realizar una búsqueda efectiva del paradero de la víctima, ya que el derecho de los familiares de conocer el destino o paradero de la víctima desaparecida⁴⁰⁶ constituye una medida de reparación, y por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a éstos⁴⁰⁷. Es de suma importancia para los familiares de la víctima desaparecida el esclarecimiento del paradero o destino final de la misma, ya que esto permite a los familiares aliviar la angustia y sufrimiento causados por la incertidumbre del paradero y destino de su familiar desaparecido⁴⁰⁸.

389. La participación real de las víctimas o de sus familiares en los procesos comprende el hecho de que puedan presentar peritos de parte, de forma que se puedan complementar, ahondar, esclarecer o controvertir los peritajes oficiales. En este sentido, el Protocolo Modelo para la Investigación Forense del Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que uno de los factores que afectan la realización adecuada de las investigaciones forenses es “la ausencia de mecanismos que permitan que especialistas forenses y criminalísticos independientes puedan asistir a los familiares de las víctimas brindándoles una opinión diferente a la oficial”⁴⁰⁹.

390. En lo que respecta a la obligación de investigar los casos de trata de personas que tienen efectos transfronterizos, la Comisión comparte lo señalado por el Tribunal Europeo en el sentido de que además de la obligación de investigar a nivel interno los hechos que ocurren en su propio territorio, en consideración a que la trata de personas es un problema que a menudo no se limita al ámbito doméstico, los Estados también tienen la obligación de cooperar eficazmente con las autoridades competentes de otros

⁴⁰⁶ Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155. Citando, Corte I.D.H., Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C, n° 34, párr. 90; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 171; y Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C, n° 162, párr. 231.

⁴⁰⁷ Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155. Citando, Corte I.D.H., *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C, n° 20, párr. 69; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, n° 153, párr. 171; y Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C, n° 162, párr. 231.

⁴⁰⁸ Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, n° 191, párr. 155.

⁴⁰⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo Modelo para la investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos*. Proyecto MEX/00/AH/10. Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México. Elaborado por: Luis Fondebrider - Equipo Argentino de Antropología Forense y Maria Cristina de Mendonça - Instituto Nacional de Medicina Legal de Portugal. México, 2001. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/11-A-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

Estados interesados en la investigación de los hechos ocurridos fuera de sus territorios⁴¹⁰. En aras de que los Estados garanticen una investigación efectiva de los casos de trata de personas de tipo internacional, la cual implica el cruce de fronteras nacionales de las personas que son víctimas de la trata, la Comisión considera que más allá de la obligación de los Estados de investigar cualquier delito de trata de personas que se cometa dentro de su jurisdicción, también se deriva la obligación de cooperar entre los Estados de origen, tránsito y destino, dado que los actos a través de los cuales se configura la trata de personas de tipo internacional, tales como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de las personas que son víctimas de trata, necesariamente tienen lugar en dos o más Estados.

ii.a. Las obligaciones en materia de cadena de custodia en el marco del deber de investigar las violaciones a los derechos humanos

391. Dentro del contexto actual de violencia en México, un gran número de migrantes en situación irregular han sido asesinados; muchas de estas personas han aparecido en fosas clandestinas o en lugares aledaños a las rutas migratorias por las que se trasladan. A esto se suma lo inhóspito que es el viaje de los migrantes hasta Estados Unidos, lo cual conlleva a que muchos otros migrantes fallezcan a lo largo de las rutas migratorias. La confluencia de estos factores ha ocasionado que los cuerpos o restos de un número indeterminado de migrantes yacían enterrados como no identificados en tumbas anónimas o fosas comunes que existen a lo largo de las rutas migratorias. El hecho de no ser nacionales del Estado en el que fallecieron representa un primer obstáculo para la búsqueda de los migrantes y para la posterior identificación por parte de sus familiares.

392. La importancia de la identificación de migrantes fallecidos no identificados se deriva de estándares ampliamente reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos, tales como el deber de tratar al fallecido con respeto y dignidad, el derecho de las familias a conocer la suerte que han corrido sus parientes desaparecidos, el derecho de los familiares para, en los casos en los que sea posible, se les devuelva el cuerpo de su ser querido y a enterrarlo acorde con sus tradiciones. Además de la importancia que implica para que los familiares del migrante puedan conocer la suerte de su ser querido, la identificación de un migrante fallecido no identificado también tiene otros efectos prácticos, como el obtener un certificado de defunción, necesario para aclarar cuestiones relativas a herencia, matrimonio o derechos de propiedad⁴¹¹.

393. Al referirse a la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, la Corte ha establecido que esta debe mostrarse por el Estado

⁴¹⁰ TEDH, Caso de *Rantsev vs Chipre y Rusia*, Aplicación n° 25965/04, 7 de enero de 2010, párr. 289.

⁴¹¹ En este sentido, véase, GRANT, Stephanie, "Migration and frontier deaths: a right to identity", en DEMBOUR, Marie-Bénédicte y KELLY, Tobias (Ed.), *Are Human Rights for Migrants?: Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. Abingdon: Routledge, 2011, pp. 48 y ss.

desde las primeras diligencias con toda acuciosidad⁴¹². El cumplimiento de lo anterior requiere de parte de los Estados el mantenimiento de una cadena de custodia de todos los elementos de prueba forense.⁴¹³ La cadena de custodia es un procedimiento fundamental en la investigación y el trabajo forense, la cual tiene múltiples finalidades: 1) asegurar el registro estricto de las pruebas obtenidas desde su localización y recuperación; 2) conservar y resguardar la inmutabilidad de la prueba y su envoltorio principal de traslado —en los casos que así corresponda— hasta su posterior valoración, extendiéndose, incluso, aquella obligación más allá del juicio y condena del autor; 3) reflejar en su registro cualquier cambio o daño que se produzca en la evidencia y su principal envoltorio de traslado, estableciendo la naturaleza del cambio/s, cuándo se produjo, cómo se produjo y bajo custodia de quién se produjo; y 4) facilitar la identificación de cuerpos o restos no identificados al garantizar la custodia de la prueba.

394. La Comisión considera que la exigencia de mantener una cadena de custodia constituye un principio fundamental en el desarrollo de una investigación exhaustiva, seria e imparcial ante violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias como las que plantea la identificación de los migrantes fallecidos no identificados. El no mantener la cadena de custodia conforme a estándares mínimos de conservación e integridad de la evidencia obtenida en la investigación podría comprometer la responsabilidad internacional de los Estados, pues estos tienen la obligación de investigar con la debida diligencia toda violación de los derechos humanos⁴¹⁴, en términos tales que si aquellos “hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad del Estado”.⁴¹⁵ En efecto, la Corte Interamericana ha señalado que las irregularidades en la falta de identificación de los funcionarios encargados de las evidencias obtenidas, así como también, la no conservación y protección de la misma, constituyen un indebido manejo de las pruebas recolectadas y, por tanto, una falta a la debida diligencia por no resguardar la cadena de custodia.⁴¹⁶ Aun más, las posibles faltas de rigurosidad y desnaturalización de los elementos materiales

⁴¹² Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 300. Citando a Corte I.D.H., *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C, n° 152, párr. 120; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, *supra* nota, párr. 383, y *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C, n° 166, párr. 121.

⁴¹³ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 305.

⁴¹⁴ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 288. Citando a Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, n° 4, párr. 176, y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 76.

⁴¹⁵ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 288. Citando a Corte I.D.H., 291, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, *supra* nota 370, párr. 145, y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, n° 196, párr. 78.

⁴¹⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Caso Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 304.

e inmatrimales que constituyen el haber probatorio, es un riesgo que merece particular atención cuando aquellas violaciones a los derechos humanos pudieron haber ocurrido con la participación, colaboración o aquiescencia de agentes estatales. Por ello resulta fundamental uniformar criterios que permitan llevar a cabo una investigación conforme a las obligaciones establecidas por la Convención Americana.

395. Al respecto, la Comisión observa que, dada la falta de uniformidad observada en materia de cadena de custodia en México, se hace necesario identificar aquellos estándares que comúnmente han sido aceptados por la comunidad internacional y que se ajustan a la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos criterios, que deben ser verificados para una adecuada observancia de la cadena de custodia, no constituye una lista taxativa, sino una enumeración de directrices mínimas que deben ser aplicadas por los Estados. En este sentido, la Comisión recomienda:

- ✓ Llevar un registro escrito, visual, sistemático y numerado o codificado de todas las pruebas, sean éstas: elementos materiales, documentos, fotografías, protocolos, exámenes, peritajes, reportes de investigación, muestras biológicas o no biológicas y sus derivados. Asimismo, se debe dejar constancia de la ubicación espacial de toda la colección de evidencia recolectada en la escena del crimen y la fecha y la hora en que fue recolectada.⁴¹⁷
- ✓ Debe llevarse un registro de datos personales de aquellos individuos implicados en el proceso de manipulación de la evidencia, desde que éstas han sido recolectadas hasta su análisis y almacenamiento. En consecuencia, aquel registro debe identificar dónde, cuándo y quién manejó o examinó la evidencia, incluyendo su nombre, su cargo, fechas y horas, lugar de recepción, entre otros.⁴¹⁸
- ✓ Las pruebas que deben reunirse para su análisis deben empaquetarse, sellarse etiquetarse y colocarse apropiadamente en un lugar seguro para impedir la contaminación y su pérdida⁴¹⁹; garantizando, de este modo, la integridad de las muestras, en términos tales, que el material recogido no sufra alteraciones o manipulaciones fortuitas o intencionadas.⁴²⁰

⁴¹⁷ Equipo Argentino De Antropología, *Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados*, pp. 14-15.

⁴¹⁸ Equipo Argentino De Antropología, *Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados*, pp. 15-16.

⁴¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*. Naciones Unidas, Nueva York, 1991. Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Capítulo III, literal C.

⁴²⁰ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muerte sospechosas de haber producido por Violación de los Derechos Humanos*, Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México, México, p.30. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/11-A-8.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

- ✓ El material debe salir del sitio del hallazgo en envases apropiados, etiquetados, precintados, acompañados de documentación adecuada, donde conste de forma clara el nombre y firma de la autoridad responsable de su transporte. Además, el transporte se debe efectuar por medios idóneos, sin producirle daño ni alternaciones a la evidencia recopilada.⁴²¹
- ✓ Las personas que reciban el material (en el laboratorio o en la sala de autopsia) deben comprobar que las bolsas o cajas que contengan la evidencia tengan los precintos originales con los que salieron del sitio de los hallazgos perfectamente intactos.⁴²²
- ✓ Concluido el análisis de la evidencia, la cadena de custodia deberá extenderse más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente,⁴²³ o para la futura identificación de restos que permanezcan sin identificar incluso después de una sentencia. En consecuencia, se deberá dejar constancia de quién estuvo custodiando la evidencia, durante cuánto tiempo y dónde se almacenó. Para estos efectos, la numeración deberá ser consistente y simple de interpretar. Esto facilitará identificar la ubicación futura de la evidencia durante las investigaciones.
- ✓ Debe evitarse la cremación de restos no identificados, y procurar que su entierro permita mantener la integridad de los restos y pruebas. Es importante, además, enterrar los cadáveres o restos no identificados en tumbas individuales y señalizadas, conservando un registro exacto y actualizado que permita un rastreo sencillo.
- ✓ Debe establecerse una base de datos nacional que centralice la información sobre restos no identificados y personas desaparecidas.
- ✓ A nivel regional, debe establecerse una base de datos internacional en la que se registren las defunciones, se centralice la información sobre restos no identificados y personas desaparecidas y a la que los familiares tengan acceso.

396. En definitiva, la implementación de estándares acerca de la conservación integral de los elementos probatorios permite: 1) asegurar una investigación exhaustiva, seria e imparcial por parte de los agentes estatales; 2) otorgar a la evidencia aportada al caso un mayor grado de convicción y credibilidad ante las autoridades jurisdiccionales y los familiares de víctimas, disminuyendo la impunidad ante violaciones a los derechos humanos; 3) facilitar la conexión o vínculos que puedan existir entre varias ejecuciones extrajudiciales, impidiendo la reiteración de este tipo de hechos; 4) facilitar la eventual

⁴²¹ *Ibíd.*, p. 72.

⁴²² *Ibíd.*

⁴²³ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, n° 205, párr. 305.

identificación de migrantes desaparecidos, no localizados o de restos no identificados; y 5) por último, sirve para que los familiares de migrantes desaparecidos conozcan acerca de la suerte de sus seres queridos.

iii. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

397. Los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos de la Convención Americana aún no está garantizado *de jure y de facto* dentro de su jurisdicción, los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado, tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

398. La Convención Americana requiere que el sistema interno provea recursos judiciales que sean efectivos y accesibles para las personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o la Convención. Cuando estos recursos no son accesibles o efectivos a nivel interno, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos provee una protección subsidiaria a través del sistema de peticiones individuales y de medidas cautelares y provisionales.

E. Conclusiones

399. La gravedad de los hechos que se abordan en este capítulo indica que, antes que mejorar, la situación de las y los migrantes en situación irregular en México ha empeorado de forma grave con el paso de los años, sin que el Estado haya adoptado una política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes en México. Al margen de las acciones que viene desarrollando el Estado, la situación de violencia y discriminación que enfrentan los migrantes en México es sumamente preocupante. En este orden de ideas, la Comisión lamenta profundamente que el Estado no haya tomado todas las medidas necesarias para proteger los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México.

400. En sus observaciones al presente informe el Estado mexicano reconoció que aún era necesario poner en marcha acciones para mejorar la situación de los y las migrantes en situación irregular en México y sostuvo que para ello se ha abocado a contar con políticas para asegurar la protección de dichas personas⁴²⁴. Al respecto la Comisión también estima necesario señalar que si bien en muchos casos las políticas, leyes y medidas que

⁴²⁴ GOBIERNO DE MÉXICO, *Comentarios del Gobierno de México al Proyecto de Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*. 4 de octubre de 2013, p. 15.

han sido implementadas para la protección de los derechos de los migrantes en situación irregular en México representan un avance frente a la situación fáctica y al marco legal preexistente, en muchos casos estas nuevas políticas, leyes y medidas no han alcanzado a responder plenamente a las graves violaciones a los derechos humanos para las cuales han sido previstas e incluso mantienen disposiciones y prácticas que son contrarias a las obligaciones internacionales que tiene el Estado mexicano en materia de derechos humanos con las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. En adición a lo anterior, la Comisión considera que dada la gravísima situación de violaciones masivas que enfrentan los migrantes en situación irregular en México, las medidas que el Estado ha adoptado hasta la fecha de aprobación del presente informe resultan insuficientes para dar una respuesta eficaz a estas violaciones. En este sentido, la Comisión estima que, en general, se requiere que el Estado mexicano destine más recursos humanos y económicos, así como mayores esfuerzos en la implementación de medidas tendientes a la prevención de delitos y violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes y sus familiares, la protección de estas personas y la sanción de los responsables de los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidas contra las mismas.

401. La Comisión valora el reconocimiento del Estado mexicano en el sentido de que “la migración es un derecho humano y, como tal, no debe ser criminalizada bajo ninguna circunstancia. Ante todo, debe ser dignificada, ordenada y reconocida como una oportunidad legítima para acceder al desarrollo humano”⁴²⁵. Para cumplir con tal fin, la Comisión considera que México tiene la obligación de adoptar políticas, leyes y todas las medidas que sean necesarias para garantizar que las personas que conforman los flujos migratorios que ingresan y transitan por el territorio mexicano puedan hacerlo de forma ordenada, segura y que garantice sus derechos humanos.

402. La ruptura definitiva de la dicotomía de la protección que México pide a otros Estados para los migrantes mexicanos en el exterior y la protección que brindan las autoridades mexicanas a los migrantes de otros países que viven o transitan por México requiere necesariamente que las políticas, leyes y prácticas en materia migratoria en México estén basadas en un enfoque real y no meramente formal de derechos humanos. En este sentido, la Comisión estima pertinente señalar ciertos presupuestos fundamentales que deben hacer parte de toda política, ley y práctica en materia migratoria: 1) el derecho a migrar es un derecho humano, 2) todas las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana – migrantes internacionales, refugiados, solicitantes de asilo, solicitantes de protección complementaria, apátridas, víctimas y sobrevivientes de trata de personas, desplazados internos y migrantes internos – son sujetos de derechos humanos, 3) todas las acciones que adelanten los Estados tienen que estar basadas en el reconocimiento de la dignidad humana de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana, y

⁴²⁵ Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. Washington, 27 de octubre de 2011, pp. 3-4.

4) en concordancia con lo anterior, todas las acciones que adelanten los Estados deben estar dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el contexto de la movilidad humana, y en particular que tienen derecho a una igual protección ante la ley por parte de todas las autoridades mexicanas.

403. Si bien los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos reconocen el derecho de las personas a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, la materialización de este derecho requiere que los Estados adopten medidas tendientes a facilitar y garantizar la movilidad humana para todas las personas. La Comisión considera que las políticas, leyes y prácticas migratorias que criminalizan la migración o aquellas que evidencian un enfoque dual que reconoce a los migrantes como sujetos de derechos humanos, a la vez que se les considera como una amenaza para la soberanía de los Estados o para la seguridad nacional, son contrarias a lo que realmente debe ser una política migratoria con enfoque de derechos humanos. La asunción, *prima facie*, de que las personas migrantes representan *per se* una amenaza para la soberanía y la seguridad nacional de los Estados implica partir de una base que prejuzga como criminales a las personas migrantes y que desconoce el derecho de todas las personas a salir libremente de sus países, así como las múltiples aportaciones positivas que dan los migrantes en los países de destino.

404. La complejidad y gravedad de la situación de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en México requiere de parte del Estado la adopción de respuestas integrales que vayan más allá de la participación tradicional de las áreas encargadas de la seguridad, como son las fuerzas de policía. En este sentido, la Comisión considera que en el contexto actual resulta imperativo el involucramiento de todas las áreas del Estado, así como de la coordinación y cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de cuál sea su situación migratoria.

405. Ante situaciones que ponen en peligro el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes, la Comisión considera que las medidas que adopte el Estado mexicano para prevenir y proteger a los migrantes frente a la violencia que les afecta deben partir de un enfoque de seguridad ciudadana y en el que las personas migrantes sean vistas como sujetos de derechos respecto de los cuales los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar sus derechos humanos. Sobre esta situación la Comisión estima relevante hacer énfasis en lo que ya señalase en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, al sostener que una política pública sobre seguridad ciudadana “debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad.”⁴²⁶

⁴²⁶ CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C., Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, párr. 90.

406. Aunque existen controversias en cuanto a las cifras de secuestros, homicidios y desapariciones de migrantes en México, incluso las cifras más conservadoras son alarmantes. Más allá de las cifras, que aún cuando son muy significativas no son suficientes para entender la gravedad del problema de violencia y discriminación que enfrentan los migrantes en tránsito en México, los diversos informes que han sido publicados en los últimos años, así como los testimonios de las víctimas y sus familiares, evidencian un fenómeno complejo y de gran magnitud, aceptado por el Estado, de violencia contra los migrantes, que se ha seguido agravando en los últimos años. Esto dicho, y a pesar de que es importante determinar la magnitud de la criminalidad que afecta a los migrantes, la Comisión estima necesario señalar que la cuestión de las cifras no puede ni debe

convertirse en el centro del debate. Lo anterior no significa que la Comisión no considere imperativo que el Estado recopile y publique datos confiables y desagregados sobre denuncias, investigaciones, procesamientos y condenas de los autores intelectuales y materiales de delitos y violaciones a los derechos humanos en contra de migrantes, ya sea que se trate de actores particulares o actores estatales, para analizar la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en materia de acceso a la justicia, conocimiento de la verdad y reparación del daño a las víctimas y sus familiares.

407. En particular en lo que respecta al secuestro de migrantes, ya que este es un delito afecta otros derechos humanos. El secuestro no solo tiene efectos en términos de la privación de la libertad personal, sino que también pone en grave riesgo el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal, dado que generalmente el secuestro va ligado con malos tratos físicos y psicológicos. El secuestro es un delito que afecta en lo más profundo la dignidad de la persona humana y todos los derechos que le son inherentes, tales como el derecho a la comunicación, la libertad de circulación, el derecho a la protección de la familia, ya que privan a las personas secuestradas de cualquier relación o comunicación con sus familiares. Frente a esta situación es necesario que el Estado responda con medidas que vayan más allá de medidas policivas; el secuestro como problemática masiva y generalizada requiere de una política pública integral por parte del Estado en el abordaje de este flagelo que afecta a los migrantes. El Estado debe involucrarse a través de todo su aparato, a través de sus autoridades federales, estatales y municipales. El problema no termina cuando la persona es dejada en libertad. En el caso de las víctimas de secuestro, su reintegración social requiere de rehabilitación, a través de asistencia médica y psicológica que les permita reintegrarse a su vida cotidiana.

408. Las recomendaciones que se formulan a continuación están dirigidas a que el Estado mexicano adopte política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes sus familiares y las personas que defienden sus derechos humanos en México. En lo que respecta a la reparación de los migrantes y sus familiares, consecuente con lo que ha sido la práctica histórica de la Comisión y de otros órganos internacionales

de protección de derechos humanos, la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos debe ser integral e incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

F. Recomendaciones

409. A la luz de las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

Los Estados Unidos Mexicanos deben:

1. Implementar una política pública específicamente dirigida a prevenir, proteger y sancionar los delitos y violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, así como los que se comentan en contra de los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas en México. Esta política pública debe estar integrada por leyes, planes de acción y protocolos destinados a abordar las diversas formas de violencia y discriminación que afectan a las personas migrantes. En particular, el Estado debe implementar una política pública específica e integral, en la que se coordinen los tres órdenes de gobierno, destinada al combate del secuestro y otros delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.
2. Adoptar medidas tendientes a facilitar que las personas puedan ingresar y transitar por su territorio a través de canales regulares. La expedición de visados, permisos de tránsito o la supresión de visados, accesibles para todas las personas, conllevaría a que las personas migrantes no tengan que recurrir a vías clandestinas y, por tanto, reduciría su vulnerabilidad a ser objeto de delitos y violaciones a sus derechos humanos, a la vez también contribuiría a garantizar el acceso a la justicia de aquellas personas migrantes, en la medida en que facilitaría que los migrantes tuviesen una mayor disposición a denunciar que los delitos o violaciones a sus derechos humanos.
3. Incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo para las personas migrantes, así como en los medios de transporte, tales como trenes de carga y autobuses y a lo largo de las rutas utilizadas por los migrantes, por ejemplo caminos de extravío. A su vez, el Estado también debe proveer de centros de atención al migrante a lo largo de las rutas migratorias, para asegurar el respeto a sus derechos humanos.

4. Proveer mayor autonomía administrativa y operativa a los Grupos Beta y a los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS). A su vez, para el mejor cumplimiento de sus labores en materia de protección de migrantes, los Grupos Beta y los OPIS requieren de mayores recursos económicos y humanos, así como el seguimiento de directrices y capacitación que garanticen que sus miembros estén preparados para desarrollar sus funciones.
5. Implementar por parte del INM un protocolo para la identificación preliminar de migrantes en situación de vulnerabilidad, tales como solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional; víctimas de trata de personas; niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados; migrantes que han sido víctimas de delitos durante su tránsito migratorio; mujeres migrantes que han sido víctimas de violencia sexual o basada en género; mujeres migrantes embarazadas que viajan solas, especialmente adolescentes; migrantes que han sufrido accidentes durante su tránsito migratorio; migrantes con capacidades diferentes; migrantes extracontinentales.
6. Iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores materiales e intelectuales de delitos tales como secuestro, desaparición forzada, asesinato, trata de personas, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales una vez que las autoridades mexicanas tengan conocimiento de la ocurrencia de estos hechos. Esta recomendación también comprende la reparación de las víctimas.
7. Adelantar eficazmente los procesos penales en curso, así como los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de delitos y violaciones a los derechos humanos de migrantes, otras personas en el contexto de la movilidad humana y los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas. En el marco de estos procesos se debe proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia en contra de migrantes.
8. Crear una instancia especializada a nivel federal que se encargue de la investigación penal de los delitos y violaciones a sus derechos humanos

en contra de migrantes, tal como podría ser una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra los Migrantes. A su vez, esta instancia también debe brindar atención integral a las víctimas y sus familiares. Una instancia de este tipo permitiría a los migrantes y sus familiares, entre otros, saber a dónde acudir, focalizar el fenómeno para su atención e investigación, colaborar en la búsqueda de migrantes desaparecidos y en la identificación de cadáveres y restos no identificados que pudiesen ser de migrantes, generar estadísticas confiables y permitiría un monitoreo de los resultados por parte de la sociedad civil. Lo anterior contribuiría en la construcción de políticas públicas dirigidas a prevenir y combatir la violencia y discriminación contra los migrantes. Deberá asegurarse que esta instancia cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar sus funciones de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad.

9. Considerando la información sobre la existencia de numerosos casos de privación de la libertad de migrantes en los que habrían estado vinculados agentes estatales, se debe considerar dentro de las líneas de investigación investigar estos hechos como desaparición forzada.
10. Aprobar una Ley General sobre las Desapariciones Forzadas y garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas. La Comisión reafirma lo dicho por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el sentido de que la Ley General sobre las Desapariciones Forzadas debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.
11. Continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos, tales como agentes del INM, agentes de policía en todos sus órdenes, miembros de las fuerzas de seguridad pública y funcionarios del sistema de justicia penal sobre los derechos humanos de las personas migrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados, las personas que requieren protección complementaria, los

apátridas y las víctimas de trata de personas, prestando especial atención que estas capacitaciones tengan un enfoque de género y hagan énfasis en las medidas especiales de protección que se deben implementar respecto de niños, niñas y adolescentes.

12. Fortalecer los mecanismos tendientes a combatir la corrupción y a promover la rendición de cuentas por funcionarios estatales a través de la evaluación e investigación, por intermedio de las instituciones públicas competentes, las cuales luego de un debido proceso deberán aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a los funcionarios del INM, policías del orden local, estatal y federal o cualquier otro funcionario que fuese hallado responsable de la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes y sus defensores de derechos humanos.
13. Establecer mecanismos que permitan hacer un monitoreo más riguroso sobre las transferencias internacionales de dinero que se realizan a través de empresas tales como Western Union, MoneyGram y otros servicios similares, dado que en muchos casos estas transferencias tienen por objeto el pago de secuestros de migrantes.
14. Implementar mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad. Estos mecanismos deben estar coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino, principalmente Estados Unidos.
15. Desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia.
16. Fortalecer las instancias federales y estatales de atención a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos y garantizar la accesibilidad y disponibilidad de servicios a personas migrantes que han sido víctimas de delitos o violaciones a sus derechos humanos y sus familiares. Estas instancias deben contar con personal especializado y sensible en el tema de la migración, refugio y víctimas de trata de personas, y proveer a las víctimas y sus familiares atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas. El acceso debe ser en igualdad de condiciones independientemente donde se encuentre la víctima.

17. Fortalecer la independencia y autonomía de la CNDH, así como de todos los organismos públicos de derechos humanos y garantizar que cuenten con recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.
18. Establecer programas orientados a aumentar la sensibilización de la población en general de México respecto de la situación y los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, así como adoptar las medidas que sean necesarias para erradicar cualquier política discriminatoria, combatir la xenofobia y promover la interculturalidad en la esfera de la educación y en los medios de comunicación.
19. Informar periódicamente a la población en general sobre la violencia y discriminación que enfrentan las personas migrantes en México, así como sobre los resultados obtenidos por el Estado en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación de los delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.
20. Implementar mecanismos para la recolección de datos y generación de datos confiables, junto con la sistematización y homogenización de los criterios de recolección, sobre la dimensión de la migración en tránsito, así como respecto de los delitos y violaciones a los derechos humanos que afectan a las personas que conforman los flujos migratorios mixtos.
21. Intensificar sus esfuerzos con las autoridades de Estados Unidos de América de forma que las deportaciones de nacionales mexicanos se lleven a cabo en lugares y horarios en los que no se ponga en riesgo los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal. El Estado debe buscar, en conjunto con los Estados Unidos de América, un mecanismo que garantice que la deportación de nacionales mexicanos se haga hasta sus lugares de origen o lo más cercanos a estos, así como evitar que las deportaciones se sigan llevando a cabo en zonas de riesgo para estas personas. Hasta tanto se implementan las medidas señaladas anteriormente es necesario que se implementen e intensifiquen las medidas de seguridad de los puntos de recepción de nacionales mexicanos deportados o repatriados desde los Estados Unidos de América.
22. Destinar mayores recursos en políticas encaminadas a erradicar la pobreza y la desigualdad de forma que sirva para prevenir que las personas en condiciones más vulnerables se vean forzadas a migrar.
23. Implementar medidas tendientes a preservar la memoria histórica sobre hechos de violencia y discriminación de los que han sido víctimas los

migrantes, como una medida tendiente a evitar la repetición de tales hechos.

En materia de migrantes desaparecidos, no localizados y restos no identificados:

24. En casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven los restos no identificados.
25. Evitar que los restos que aún permanecen en SEMEFOS sean cremados o enviados a fosas comunes.
26. Proteger de cualquier innovación los restos que ya hayan sido enviados a fosas comunes.
27. Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región, tales como los de El Salvador, Guatemala, Honduras, el del estado de Chiapas, así como otros que puedan surgir. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extiende el cruce de información forense entre los países de Centroamérica y Norteamérica. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección.

En materia de trata de personas:

28. Elaborar una evaluación sobre el perfil de los perpetradores y de las víctimas de trata de personas en México.
29. Establecer albergues a cargo del Estado especializados en brindar asistencia a mujeres y hombres que han sido víctimas de trata de personas.
30. Desarrollar acciones para reducir la demanda de trabajos forzados y para castigar a los empleadores e intermediarios de migrantes para explotación laboral.

En materia de derechos de las mujeres:

31. Elaborar políticas públicas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del cual son víctimas las mujeres migrantes. Estas políticas deben desarrollarse desde una perspectiva de género.
32. Llevar a cabo una evaluación sobre las prioridades y necesidades de las mujeres migrantes, refugiadas o desplazadas, el cual preste particular atención a la situación de las niñas que se encuentran en alguno de estos grupos.

En materia de desplazamiento forzado:

33. Llevar a cabo un estudio para “caracterizar” el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
34. Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
35. Crear a nivel federal una institución o punto focal a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, así como de su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

Por su parte, los Estados de la región deben:

36. Si bien la Comisión reconoce que México tiene la responsabilidad primaria de garantizar el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que conforman los flujos migratorios mixtos que ingresan y atraviesan su territorio, la Comisión reconoce que para que las acciones que México realiza para garantizar los derechos humanos de los migrantes que transitan por su territorio puedan tener un mayor alcance también es imperativa la corresponsabilidad por parte de países de origen, y destino en el abordaje de los factores de expulsión y atracción de migrantes. Asimismo, los Estados de la región deben facilitar canales para que todas las personas puedan migrar por vías regulares, de manera que no se vulnere la normativa migratoria de los Estados. En este sentido, la Comisión reitera su llamado a los Estados de la región, en particular a Estados Unidos y Canadá como países de destino y a los países de Centroamérica como países de origen a que, en conjunto

con México, adopten todas las políticas, leyes y prácticas que sean necesarias para garantizar el derecho de las personas a migrar de forma segura y ordenada, así como para cumplir con las demás obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos de las personas migrantes que emigran, transitan o se dirigen a sus territorios. La corresponsabilidad o responsabilidad compartida por parte de los Estados en la gestión de los flujos migratorios, en ningún momento puede significar la irresponsabilidad por parte de los Estados respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos para con las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

37. Los países de destino de migrantes, tales como Estados Unidos y Canadá, deben adoptar medidas tendientes a facilitar que las personas puedan migrar a través de canales regulares.
38. Los países de origen de migrantes, en particular El Salvador, Guatemala y Honduras, pero también otros Estados de la región, deben adoptar las políticas y medidas que sean necesarias para abordar los factores de expulsión que fuerzan a las personas a migrar de sus países. En este rubro es particularmente importante el abordaje de problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la violencia.
39. Desarrollar instrumentos y mecanismos regionales para combatir las actividades delictivas de las organizaciones delictivas transnacionales involucradas en el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.